

DIE ZEIT FÜR GLOBALE VERBINDLICHE KONZERN- VERANTWORTUNG IST GEKOMMEN

Der nationale und internationale Rahmen, das UN-Abkommen und das
weitere Vorgehen für die Schweiz

Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte
der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

12.03.2026

INHALT

1	EINLEITUNG.....	3
2	DER AKTUELLE NATIONALE UND INTERNATIONALE RAHMEN	3
2.1	Konzernverantwortung auf mehreren Ebenen	3
2.2	Rechtliche Ausgangslage in der Schweiz	3
2.3	Haltung des Bundesrats zur Regulierung auf internationaler Ebene	4
2.3.1	Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative	4
2.3.2	Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte	5
2.3.3	Strategie Nachhaltige Entwicklung	5
2.3.4	Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrats.....	5
2.3.5	Leitlinien Menschenrechte 2026–2029	6
2.3.6	Fazit	6
2.4	Die Situation in Europa	6
2.5	Der globale Rahmen	7
2.5.1	Unverbindliche Instrumente - Chancen und Grenzen.....	7
2.5.2	Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die UN-Charta.....	9
2.5.3	Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten	9
2.5.4	Allgemeiner Kommentar Nr. 24 des CESCR	10
2.5.5	Wirtschaftsabkommen	11
2.6	Fazit.....	11
2.6.1	Ein starker Trend auf allen Ebenen.....	11
2.6.2	Vorrangige Staatsaufgabe ist Regulierung, nicht Dialog.....	12
2.6.3	Nach der Globalisierung der Wirtschaft: Die Globalisierung der Justiz	12
2.6.4	Zusammenfassung	12
3	DAS UN-ABKOMMEN FÜR GLOBALE KONZERNVERANTWORTUNG	13
3.1	Bisherige Entwicklung im Rahmen der UNO.....	13
3.2	Zielsetzung und Inhalte.....	14
3.2.1	Zweck (Art. 2) und Ziele.....	15
3.2.2	Geltungsbereich (Art. 3)	15
3.2.3	Rechte und Schutz der Opfer, Zugang zu Abhilfe (Art. 4, 5 und 7)	15
3.2.4	Vorbeugung (Art. 6)	16
3.2.5	Haftung (Art. 8)	17
3.2.6	Gerichtliche Zuständigkeit, Verjährung und anwendbares Recht (Art. 9, 10 und 11)	18
3.2.7	Gegenseitige Rechtshilfe und internationale Zusammenarbeit (Art. 12 und 13)	18
3.2.8	Konsistenz mit dem Völkerrecht (Art. 14)	19
3.2.9	Institutionelle Regelungen (Art. 15)	19
3.2.10	Umsetzung (Art. 16).....	20
3.3	Verhältnis zu den UN-Leitprinzipien und zur EU-Richtlinie	20
3.4	Die Einschätzung durch das SKMR und Nationale Menschenrechtsinstitutionen	21
3.5	Probleme und Herausforderungen	23

3.6	Chancen und Bedeutung.....	24
3.7	Bisherige Entwicklung in der Schweiz	25
3.8	Bisherige Entwicklung in der EU	27
4	DAS WEITERE VORGEHEN FÜR DIE SCHWEIZ	28
4.1	Veränderte Ausgangslage	28
4.2	Option «Weiter wie bisher»	28
4.3	Option «Aktiv in die Verhandlungen eintreten»	28



Die 3. Session der Zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe für Transnationale Konzerne und Menschenrechte.
© FIAN Schweiz

1 EINLEITUNG

Das vorliegende Grundlagenpapier befasst sich mit dem entstehenden [UN-Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten](#). Hierzu erläutert Kap. 2 zuerst den **aktuellen nationalen und internationalen Rahmen** bezüglich Wirtschaft und Menschenrechten. Kap. 3 stellt die **Inhalte des Abkommens** gemäss aktuellem Entwurfsstand dar sowie den **bisherigen Prozess** der Ausarbeitung, einschliesslich des bisherigen Prozesses in der Schweiz. Abschliessend diskutiert Kap. 4 **Optionen zum weiteren Vorgehen für die Schweiz**.

Für ein hinreichendes Verständnis können auch nur einzelne Kapitel gelesen werden. Das Dokument kann auch als blosses «Lexikon» zu den Inhalten des Abkommens und den bisherigen Prozessen genutzt werden.

2 DER AKTUELLE NATIONALE UND INTERNATIONALE RAHMEN

2.1 Konzernverantwortung auf mehreren Ebenen

Die Frage der verbindlichen Konzernverantwortung gegenüber Menschenrechten und Umwelt hat in den letzten Jahren auf verschiedenen Ebenen **immer mehr Dringlichkeit** erfahren und Fahrt aufgenommen. Diese Ebenen sind:

- die **nationale Ebene** (Bestrebungen in der Schweiz und in manchen europäischen Staaten)
- die **kontinentale Ebene** (Regulierung in der EU und Bestrebungen in der Afrikanischen Union)
- die **globale Ebene** (Bestrebungen im Rahmen der UNO, der OECD u.a.)

Im Hinblick auf eine sinnvolle und effektive Regulierung der Konzernverantwortung müssen die **Aktivitäten** auf all diesen Ebenen **gemeinsam gesehen und möglichst koordiniert entwickelt und aufeinander abgestimmt** werden. Sie sollen sich gegenseitig verstärken und die **bestmöglichen Lösungen** ermöglichen. Eine **regulatorische Fragmentierung** innerhalb und zwischen den Ebenen muss **vermieden werden**.

Diese **Ebenen können nicht voneinander getrennt werden**: Regulierungen in der EU oder auf globaler Ebene werden transnationale Schweizer Konzerne betreffen, auch wenn die Schweiz nicht Mitglied der EU ist oder eine globale Regulierung nicht ratifiziert.

2.2 Rechtliche Ausgangslage in der Schweiz

Mit der Abstimmung über die [Konzernverantwortungsinitiative](#) (KVI) am 29. November 2020 klärte sich nach Jahren der Ungewissheit die rechtliche Lage bezüglich Wirtschaft und Menschenrechte in der Schweiz: Nachdem die Initiative bloss am Ständemehr scheiterte, trat am 1. Januar 2022 der [indirekte Gegenvorschlag](#) in Kraft. Dessen Elemente sind:

- jährliche **Berichterstattungspflicht** für grössere Unternehmen zu den Themen Umwelt, Soziales, Arbeitnehmende, Menschenrechte und Bekämpfung der Korruption im In- und Ausland; mit Sanktion bei Unterlassung
- **Sorgfaltspflicht** für alle Unternehmen, jedoch beschränkt auf eine Auswahl von Konfliktmineralien und auf Kinderarbeit; ohne Sanktionen bei Nichteinhaltung.

Mit dem Gegenvorschlag ist der **erste Schritt für eine Regulierung mit extraterritorialer Reichweite** getan. Dieses Tabu in der schweizerischen Politik ist somit gebrochen und das Eingeständnis erfolgt, dass blosser «Erwartungen» des Bundesrats an Konzerne nicht ausreichen. Allerdings hat die [Umsetzungsverordnung](#) zum Gegenvorschlag das ohnehin schwache Gesetz noch weiter verwässert und dürfte kaum konkrete Wirkung zeigen.

Bereits dannzumal war **abzusehen, dass weitere Schritte auf Gesetzesstufe folgen müssen**, wenn die Schweiz mit internationalen Entwicklungen auf Dauer nachziehen will. So schrieb das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR in seinem [Jahresbericht 2020](#), «dass immer mehr Staaten eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungspflicht befürworten. Für eine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz und ihre Unternehmen sind klare, auf das internationale Umfeld abgestimmte Rahmenbedingungen zentral. Der vom Parlament verabschiedete indirekte Gegenvorschlag ist deshalb nicht das Ende einer Diskussion, sondern erst deren Anfang. Auch in der Schweiz werden **weitere Schritte für verbindlichere**

menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen folgen müssen, um neuen internationalen Standards gerecht zu werden.»

Im November 2022 veröffentlichte das EJPD den [Bericht](#) «Analyse Vorschläge EU-Richtlinien über Sorgfaltspflichten und Berichterstattung zur Nachhaltigkeit und möglicher Anpassungsbedarf im Schweizer Recht». Die EU-Richtlinien sind die verbindlichen Grundlagen für die entsprechenden Gesetzgebungen in allen EU-Mitgliedstaaten (vgl. Kap. 2.4). Der Bericht kommt zum Schluss:

Insgesamt ergibt die Analyse, dass doch **erhebliche Unterschiede** zwischen den – nicht endgültigen – Fassungen der Richtlinienentwürfe und den am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Normen des Schweizer Rechts vorliegen und das **Schweizer Recht in verschiedener Hinsicht weniger strenge Anforderungen** stellt.

Im Bereich der **Sorgfaltspflichten** sind die wesentlichen Differenzen (s. Ziff. 6):

- Geographischer Anwendungsbereich: Drittstaatenregelung;
- Inhaltlicher Umfang der Sorgfaltspflichten: **Menschenrechte und Umwelt**;
- **Geltungsbereich im Unternehmen**: umfasst die eigene Geschäftstätigkeit, diejenige der Tochterunternehmen, etablierte **direkte oder indirekte Geschäftsbeziehungen in der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette**;
- **Durchsetzungsmechanismen**: neue **Unternehmenshaftung**;
- **behördliche Aufsicht** (neue Aufsichtsbehörde, Netzwerk der Aufsichtsbehörden, bevollmächtigte Person in der EU).

Im Weiteren ist nicht zu vergessen, dass die **KVI** die Zustimmung der **Mehrheit der Bevölkerung** erhielt, welche im Sinne der Initiative für folgende Elemente votierte:

- **Sorgfaltspflicht** für grössere Unternehmen, ohne sektorielle oder zielgruppenspezifische Einschränkungen, einschliesslich **Berichterstattungspflicht**
- zivilrechtliche **Haftbarkeit** für Schädigung der Menschenrechte oder der Umwelt, auch durch kontrollierte Firmen
- **Zugang zum Recht in der Schweiz** auch für Opfer im Ausland

Währenddem die EU seit 2021 intensiv an einer Richtlinie für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht arbeitete, die sogar über die Inhalte der KVI hinausging, geschah in der Schweiz keine Weiterentwicklung mehr. Um sicherzustellen, dass die Schweiz zeitnah mit der erwarteten Regulierung in der EU gleichzieht, lancierte die [Koalition für Konzernverantwortung](#) eine **neue Konzernverantwortungsinitiative**, die [Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Grossunternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»](#). Am 27. Mai 2025 wurde sie mit 126'264 gültigen Unterschriften – die in wenigen Wochen gesammelt wurden – eingereicht. Am 3. September 2025 traf der Bundesrat den Grundsatzentscheid, der Volksinitiative einen **indirekten Gegenvorschlag** gegenüberzustellen.

In der Schweiz gilt aktuell eine menschenrechtliche **Berichterstattungspflicht** und eine auf Konfliktmineralien und Kinderarbeit **begrenzte Sorgfaltspflicht**. Die Mehrheit der Bevölkerung befürwortet darüber hinaus eine uneingeschränkte Sorgfaltspflicht, eine zivilrechtliche Haftbarkeit und einen Zugang zu Schweizer Gerichten für Opfer im Ausland.

2.3 Haltung des Bundesrats zur Regulierung auf internationaler Ebene

Aus verschiedenen Dokumenten lassen sich die bisherigen Haltungen des Bundesrats bezüglich einer (künftigen) internationalen Regulierung im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte erkennen:

2.3.1 Botschaft zur Konzernverantwortungsinitiative

Bereits in der [Botschaft](#) zur KVI vom 15. September 2017 setzte der Bundesrat bei regulatorischen Massnahmen stark auf eine internationale breite Abstützung, auf internationale Koordination und Zusammenarbeit und erkannte sogar einen Handlungsbedarf:

Allerdings **besteht ein Handlungsbedarf in den Bereichen in Wirtschaft und Menschenrechte sowie Umweltschutz** sowohl auf nationaler wie auch **auf internationaler Ebene**. Um dem Handlungsbedarf nachzukommen, setzt der Bundesrat auf ein **international abgestimmtes Vorgehen** [...]. (Kap. 2.6)

Gleichzeitig verzichtet der Bund auf Alleingänge und **achtet darauf, dass mögliche Regelungen in diesem Bereich international breit abgestützt sind**, um eine Benachteiligung des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu verhindern. (Kap. 4.1)

Sofern nicht **gleichzeitig weltweit vergleichbare Haftungsnormen** eingeführt werden, würde die Initiative den Geschädigten nur wenig bis gar nicht helfen. (Kap. 4.4.1)

Zudem hob der Bundesrat sogar die aktive Mitwirkung an der Erarbeitung von Instrumenten auf internationaler Ebene hervor:

[...] sieht es die Schweiz als ihre **Pflicht an, sich besonders für die Achtung der Menschenrechte durch die Privatwirtschaft einzusetzen**. (Kap. 2.4)

Auch **wirkt der Bund aktiv an der Erarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung von international breit abgestützten** Initiativen, Leitlinien und **Instrumenten** v. a. im Rahmen der UNO, OECD und der IAO mit. (Kap. 2.4)

2.3.2 Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte

Der Bundesrat bekräftigte bereits im [Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte](#) (NAP) 2020-23: «der Bundesrat [...] setzt auf ein **koordiniertes Vorgehen auf internationaler Ebene**». Leitprinzip 10 hält fest: «Der Bund soll dazu beitragen, dass **multilaterale Institutionen das Thema Wirtschaft und Menschenrechte aktiv** und in kohärenter Art und Weise **bearbeiten**. [...] Der Bund setzt sich für ein **Level Playing Field** im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ein.»

2.3.3 Strategie Nachhaltige Entwicklung

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist der Referenzrahmen, den sich die Staatengemeinschaft gesetzt hat, um die grossen Herausforderungen dieser Welt anzugehen. Alle UNO-Mitgliedstaaten haben sich politisch verpflichtet, die Agenda 2030 auf nationaler und internationaler Ebene umzusetzen und die darin enthaltenen 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030 zu erreichen.

Mit der [Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030](#) von 2022 zeigt der Bundesrat auf, wie er dies in den nächsten zehn Jahren zu tun beabsichtigt. In Kap. 4.1.2 «Wohlstand und Wohlergehen unter Schonung der natürlichen Ressourcen sichern» fallen folgende Aussagen auf:

«Die Schweizer Volkswirtschaft braucht gute, **international wettbewerbsfähige und konsistente Rahmenbedingungen, Rechts- und Planungssicherheit**, eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, eine effiziente und innovationsfreundliche **Regulierung** [...]», «**Die regulatorischen Vorgaben sind möglichst international abgestimmt**, [...]», «Die Schweiz setzt sich multilateral, regional und bilateral für verbesserte und **verbindliche Rahmenbedingungen** ein, [...]»

2.3.4 Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrats

In der 2021 verabschiedeten [Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik](#) lassen sich immerhin folgende Aussagen identifizieren:

- «**Globale Herausforderungen** sind primär mittels **internationaler Lösungsansätze** anzugehen. Der multilaterale Ansatz ist dabei prioritär. Dank der Vertretung in zahlreichen internationalen Organisationen und Allianzen, wie [...] der UNO, kann sich die Schweiz **aktiv einbringen**. Zudem [...] **bringt sich bei multilateralen Abkommen ein**. Die Schweiz **fordert internationale Organisationen zu enger Zusammenarbeit auf**.» (S. 29)
- In internationalen Organisationen und Allianzen **bringt sich die Schweiz** bei offensiven und defensiven Interessen **aktiv in die internationale Regelgestaltung ein**. Um nicht als «Rule Taker» bereits ausgehandelte Lösungen übernehmen zu müssen, **initiiert und beteiligt sich die Schweiz** an entsprechenden Arbeiten und Prozessen. **Sie will als «Rule Shaper» Einfluss auf die Regelgestaltung ausüben**. (S. 30)
- «Die Schweiz [...] fördert [...] **globale Standards zum Schutz der Umwelt, der Menschenrechte** und der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.» (S. 41)
- «Die Schweiz engagiert sich in ihrer nachhaltigen Aussenwirtschaftspolitik primär für **internationale oder multilaterale Lösungsansätze**.» (S. 42)

Parallel dazu erarbeitete die **EU** die **Richtlinie für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht EU-CSDDD**. Diese trat 2024 in Kraft, wurde jedoch kurz darauf zusammen mit weiteren Richtlinien einem Revisionsprozess ('Omnibus-Prozess') unterworfen und in der neuen Fassung im Februar 2026 verabschiedet. Diese Richtlinie ist die verbindliche Grundlage für die Umsetzung in die nationalen Gesetzgebungen bis 2028. In der Abb. oben sind diejenigen Staaten blau markiert, die die Konzernverantwortung anhand der EU-Richtlinie regeln.

Die **Kernelemente** der EU-CSDDD sind, zusammen mit der Richtlinie zur Nachhaltigkeits-Berichterstattung:

- **Sorgfaltspflicht** für Menschenrechte und Umwelt (ohne thematische Einschränkung)
- **Klimapflicht** (Darlegung, wie Geschäftstätigkeit mit Klimazielen in Einklang gebracht wird)
- **Haftung** bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht
- **Aufsichtsstelle** mit Verfügungs- und Sanktionskompetenz

In der EU wird bis 2028 eine einheitliche **supranationale, verbindliche, thematisch und sektoriell unbeschränkte Regulierung mit Durchsetzungsmechanismus** umgesetzt. In der **Schweiz** steht nun im Hinblick auf internationale **Rechts- und Wettbewerbsgleichheit** der möglichst schnelle und konsequente **Gleichzug mit dieser Rechtslage** an.

Der **Nachteil** auf Ebene der Staaten und Staatengemeinschaften ist jedoch, **dass weltweit verschiedene Regulierungen nebeneinander entstehen**. Die auch von weiten Teilen der Wirtschaft gewünschte **globale Wettbewerbsgleichheit, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit entstehen dadurch noch nicht** - auch nicht für Schweizer Unternehmen. Es besteht die Gefahr, dass Unternehmen **regulatorische Schlupflöcher** nutzen und Firmensitze und Aktivitäten in Länder mit geringerer oder fehlender Regulierung verlagern.

Die von Menschenrechtsbeeinträchtigungen bedrohten oder betroffenen Personen und Gemeinschaften im globalen Süden sind je nach agierendem Konzern sehr **unterschiedlich geschützt** und haben sehr unterschiedliche Möglichkeiten für Wiedergutmachung.

2.5 Der globale Rahmen

2.5.1 Unverbindliche Instrumente - Chancen und Grenzen

Zur Thematik Wirtschaft und Menschenrechte existieren bereits zahlreiche Leitprinzipien, Richtlinien, Deklarationen und Standards - allgemeine wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, oder sektorspezifische wie solche für den Tourismussektor, internationale Sportveranstaltungen, den Rohstoffhandel, Textilsektor, Landwirtschaft, Sicherheitsdienstleistungen, den Finanzsektor oder mit Bezug auf Konflikt- und Hochrisikogebiete.

Solche Instrumente sind rechtlich nicht verbindlich und gelten deshalb als «soft law». Trotzdem entfalten sie, vor allem für die Staaten, die ihnen zugestimmt haben, eine Selbstbindung und eine gewisse, zumindest «moralische», Verbindlichkeit.

Die **Stärken und Chancen** dieser Instrumente sind:

- Sie können **relativ zügig ausgearbeitet und verabschiedet** werden, da sie für Staaten wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit weniger problematisch sind, und da sie keinen Ratifikationsprozess benötigen.
- Sie setzen **international anerkannte Standards**, die bei ihrer konsequenten Umsetzung zu internationaler Einheitlichkeit führen können. Sie können zudem bei der Auslegung von rechtsverbindlichen Instrumenten, bei Mediationsverfahren oder bei juristischen Streitigkeiten beigezogen werden.
- Sie können **völkerrechtlich im Entstehen begriffene oder neue Elemente** enthalten, die in einem rechtsverbindlichen Instrument kaum eine Chance hätten. Sie können mit der Zeit zu Gewohnheitsrecht reifen und eine spätere Kodifizierung in einem verbindlichen Instrument vorbereiten.
- Sie können von der Zivilgesellschaft **als wertvolle rechtliche Argumentationsbasis genutzt werden**, um von den Staaten über deren Selbstbindung die Einhaltung oder Umsetzung der Instrumente einzufordern.

Die **Schwächen und Grenzen** dieser Instrumente sind:

- Wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit geschieht die **Umsetzung oder Berücksichtigung durch die Staaten teilweise gar nicht oder nur bruchstückhaft und z.T. nur schleppend**. Oftmals muss die Zivilgesellschaft Druck machen für eine zeitnahe, adäquate und vollständige Umsetzung.

- Bei einer nur teilweisen oder schleppenden Umsetzung vermögen sie **keine internationale Einheitlichkeit, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit** zu erzeugen bzw. für Unternehmen kein «level playing field» (**Wettbewerbsgleichheit**) zu schaffen.
- Ihre Inhalte sind **nicht einklagbar und somit gerichtlich nicht durchsetzbar**. Gerade in harten juristischen Auseinandersetzungen, in grossen und schweren Fällen sind sie juristisch nicht verwertbar. Sie **eigen sich nicht für «harte» Aspekte wie z.B. Haftbarkeit, Strafverfolgung und Sanktionen**.
- Sie erreichen nur diejenigen Unternehmen, die willens sind, sich damit auseinanderzusetzen, und sie werden nur insoweit umgesetzt, als es die Unternehmen auch wollen. Damit **erreichen sie vor allem jene Konzerne nicht, denen Menschenrechte egal sind** - jene Konzerne, wegen deren menschenrechtsbeeinträchtigender Aktivitäten sie eigentlich geschaffen wurden.

Die Schweiz hat sich im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte bis anhin stark auf die Umsetzung der **UNGPs** fokussiert. Angewendet auf diese bedeutet die obige Beurteilung:

- Die UNGPs haben international **breit anerkannte Standards im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte** gesetzt, nicht zuletzt dank ihrer einstimmigen Verabschiedung im UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2011.
- Sie bieten Staaten und Wirtschaft **Anleitung in ihrem Handeln** und der Zivilgesellschaft eine **Argumentationsbasis** zur Einforderung der staatlichen Verpflichtungen und der unternehmerischen Verantwortung.
- Sie haben **keine völkerrechtlich im Entstehen begriffene Elemente aufgenommen**. Insbesondere bezüglich der extraterritorialen Staatenpflichten bedeuteten sie bereits bei ihrer Annahme einen Rückschritt gegenüber der Lehrmeinung z.B. von UN-Vertragsorganen.
- Ihre **Umsetzung** in den einzelnen Staaten, z.B. in Nationale Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte (NAPs), erfolgt im weltweiten Vergleich **sehr unterschiedlich** - teilweise zügig, teilweise schleppend und teilweise gar nicht.
- Die bis anhin entstandenen NAPs sind in Inhalten, Stossrichtungen und Verbindlichkeiten sehr unterschiedlich. Sie ermöglichen **keine internationale Einheitlichkeit, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit und fördern kaum die internationale Kooperation**.
- Für die Wirtschaft **tragen sie somit nicht zu einem level playing field bei**.
- Die juristisch heiklen, aber entscheidenden Themen wie **Haftung, Strafverfolgung und Sanktionen** werden in den Prinzipien **nicht geregelt**, sondern nur in den Kommentaren erwähnt. Eine diesbezügliche internationale Vereinheitlichung und Zusammenarbeit wird nicht angestossen. Die Straflosigkeit transnationaler Konzerne kann so nicht beendet werden.
- Die Erfahrungen der Menschen und Gemeinschaften im globalen Süden zeigen, dass sich **seit Verabschiedung der UNGPs 2011 vielerorts kaum etwas geändert hat**. Dies widerspiegelt sich in der **anhaltend hohen Zahl an Menschenrechtsverstössen, Klagen und Prozessen**, wie sie z.B. das [Business & Human Rights Centre](#) laufend und eindrücklich dokumentiert.

Auch wenn sich Staaten verpflichten, die **UNGPs umzusetzen**, geschieht dies **in meist nicht rechtsverbindlicher Form**. Gemäss Kommentar zu Leitprinzip 3 sollten jedoch die Staaten «eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Massnahmen in Erwägung ziehen». Diese Erwägung lief **im Fall der Schweiz** bisher auf **weitgehend freiwillige Massnahmen** hinaus, wie die bisherigen NAPs und der Gegenvorschlag zur KVI bzw. dessen [Umsetzungsverordnung](#) mit den exzessiven Ausnahmen eindrücklich demonstrieren. Der Bundesrat beschränkt sich weitgehend darauf, «Erwartungen» an die Unternehmen zu formulieren.

Der Bericht «[Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: taking stock of the first decade](#)» der UN vom April 2021 weist demgegenüber auf die **unerlässliche Komplementarität zwischen unverbindlichen und verbindlichen Massnahmen** hin (Übersetzungen und Hervorhebungen durch den Verfasser):

- «Das Fortbestehen der Beeinträchtigungen durch Unternehmen ist ein grosses Problem und eine Quelle tiefer Frustration [...]. Das letzte Jahrzehnt hat die Aussage der Leitprinzipien unterstrichen: **Freiwillige Massnahmen allein reichen nicht aus. Das Aufkommen verbindlicher Massnahmen wird zweifelsohne sowohl die Umsetzung als auch den Fortschritt beschleunigen**. Gleichzeitig hat die Erfahrung vieler Jahrzehnte gezeigt, dass rechtliche Massnahmen zwar wesentlich, aber nicht ausreichend sind [...]» (Ziff. 114)
- «Eine der bemerkenswertesten Entwicklungen der letzten zehn Jahre ist das wachsende Verständnis für die **Notwendigkeit rechtlicher Anforderungen auf der Grundlage der Leitprinzipien**. Eine solche 'Härtung' ist eine normale Entwicklung von Normen [...]» (Ziff. 33)

- «Angesichts der fortschreitenden Entwicklung hin zu verbindlichen Massnahmen, die sich an den Leitprinzipien orientieren, ist es entscheidend, dass **glaubwürdige Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen** entwickelt werden, um sicherzustellen, dass diese Vorschriften ernst genommen werden.» (Ziff. 40)

Zu den bisher entstandenen NAPs und der Haltung mancher Staaten äussert er sich eher desillusioniert:

- «Bis Anfang 2021 gab es 25 Länder mit solchen Plänen [...] und 18, die dabei sind, entsprechende Pläne zu entwickeln. [...] **relativ geringe Zahl nationaler Aktionspläne** [...] **relative Mangel an Qualität** im Inhalt vieler nationaler Aktionspläne und in verschiedenen Prozessen [...] auch wenn einige der jüngsten nationalen Aktionspläne deutliche Anzeichen für Verbesserungen aufweisen.» (Ziff. 41 und 43)
- «[...] der **freiwillige Charakter von Erwartungen** an die Wirtschaft bleibt **hinter den Grundsätzen der Leitprinzipien** zurück [...] Insgesamt [...] zögern viele Staaten noch weitgehend, die verfügbaren Instrumente voll auszuschöpfen, indem sie **freiwilligen Massnahmen** wie Sensibilisierung, Ausbildung, Forschung und Förderung bewährter Praktiken **zu viel Gewicht beimessen.**» (Ziff. 47 und 48)

Unverbindliche Instrumente haben bestimmte Stärken und Vorteile, aber ebenso sehr auch ihre Schwächen und Grenzen. Sie alleine reichen nicht aus, um den Schutz der Menschenrechte vor Beeinträchtigung durch Unternehmensaktivitäten und die Wiedergutmachung sicherzustellen. Wie verschiedene Staaten, die UN und die EU erkannt haben, **müssen unverbindliche Instrumente zwingend durch gesetzliche Regulierungen ergänzt bzw. überlagert werden.**

2.5.2 Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die UN-Charta

Der von der Schweiz ratifizierte [Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte](#) (UN-Pakt I) verpflichtet die Staaten in Art. 2 zu internationaler Zusammenarbeit und nennt in Art. 23 den Abschluss von Übereinkommen als Massnahme zur Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte:

Art. 2

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch **internationale Hilfe und Zusammenarbeit**, [...] Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem **durch gesetzgeberische Massnahmen**, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

Art. 23

Die Vertragsstaaten stimmen überein, dass **internationale Massnahmen** zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte u. a. folgendes einschliessen: den **Abschluss von Übereinkommen** [...].

Die [UN-Charta](#) hält explizit die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit der UNO fest:

Artikel 56

Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich, gemeinsam und jeder für sich **mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die** in Artikel 55 dargelegten **Ziele zu erreichen.**

Diese Ziele sind u.a.:

Artikel 55

[...] b) die **Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer**, gesundheitlicher und verwandter **Art** [...]

c) die allgemeine **Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte** und Grundfreiheiten für alle [...].

Mit der Mitgliedschaft in der UNO und der Ratifizierung des Pakts haben sich die **Vertragsstaaten weltweit zur Verwirklichung der Menschenrechte u.a. mittels des Abschlusses von Übereinkommen verpflichtet. Die Teilnahme an der Ausarbeitung solcher Abkommen ist eine völkerrechtliche Pflicht.** Menschenrechte sollen nicht nur durch unverbindliche Standards, sondern auch durch verbindliche Regelwerke verwirklicht werden.

2.5.3 Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten

Die in vielen Pakten, Konventionen, Deklarationen, Fakultativprotokollen, General Comments, Grundprinzipien, Leitlinien, Resolutionen, Gerichtsurteilen etc. festgehaltenen Pflichten der Staaten, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auch im Ausland zu achten, zu schützen und umzusetzen, sind in den

«Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte» zusammengetragen und im [Commentary](#) erläutert worden.¹

Zur internationalen Regulierung und Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte sind die Prinzipien 23, 24 und 27 unmittelbar relevant:

23. Allgemeine Verpflichtung

Alle Staaten müssen einzeln und **gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Massnahmen ergreifen**, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen **Rechte der Personen innerhalb und ausserhalb ihres Territoriums zu schützen**, wie in den Prinzipien 24 bis 27 festgehalten.

24. Verpflichtung zur Regulierung

Alle Staaten müssen die notwendigen Massnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, [...], wie [...] **transnationale Konzerne und andere Firmen**, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen. Diese Massnahmen schliessen Verwaltungs-, **Gesetzgebungs-**, Untersuchungs-, Rechtssprechungs- und andere **Massnahmen** ein.

27. Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Alle Staaten sind **zur Zusammenarbeit verpflichtet** um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure bei keiner Person den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beeinträchtigen. Diese Verpflichtung schliesst Massnahmen ein, die **Menschenrechtsverstösse durch nicht-staatliche Akteure verhindern, sie für solche Verstösse zur Verantwortung ziehen und den Betroffenen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten**.

Im Zusammenhang mit den Maastrichter Prinzipien führt das 2022 erschienene Buch «[The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations](#)» aus: «Ein Beispiel dafür, wie Staaten ihren globalen Schutzverpflichtungen nachkommen können, wäre die **aktive und konstruktive Beteiligung am** derzeit laufenden **Ausarbeitungsprozess des Rechtsverbindlichen Instruments zur Regelung der Aktivitäten transnationalen Unternehmen** und anderer Wirtschaftsunternehmen im internationalen Menschenrechtsrecht.» (S. 32f.)

Aus diesen Prinzipien kommt klar hervor:

- Die Staaten müssen die Menschenrechte aktiv vor Beeinträchtigungen durch Transnationale Konzerne schützen.
- Sie sind hierzu erstens zur **Regulierung** – u.a. durch gesetzgeberische Massnahmen – verpflichtet.
- Sie sind hierzu zweitens zur **internationalen Zusammenarbeit** verpflichtet.

2.5.4 Allgemeiner Kommentar Nr. 24 des CESCR

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ([CESCR](#)) veröffentlichte 2017 seinen [Allgemeinen Kommentar Nr. 24 zu den Staatenpflichten unter dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext mit Unternehmenstätigkeiten](#).

Ziff. 35 spricht nicht nur die internationale Zusammenarbeit an, sondern heisst auch – zwar nicht explizit, doch unmissverständlich – den entstehenden Treaty (s. Kap. 3) willkommen (inoffizielle Übersetzung):

Verbesserte **internationale Zusammenarbeit** soll die Risiken positiver und negativer Zuständigkeitskonflikte verringern, die in Rechtsunsicherheit und in «forum-shopping»² durch Prozessparteien resultieren, oder in der Unmöglichkeit für Opfer, Wiedergutmachung zu erlangen. Der Ausschuss heisst diesbezüglich jegliche **Bemühungen für die Verabschiedung internationaler Instrumente** willkommen, **die die Pflicht der Staaten zur Zusammenarbeit stärken können**, um die Rechenschaftspflicht und den Zugang zu Rechtsmitteln für Opfer von Verletzungen von im Pakt niedergelegten Rechten **in transnationalen Fällen** zu verbessern.

¹ 40 internationale Expert*innen wirkten daran mit, womit die Prinzipien als «international expert opinion» zur juristischen Lehre (Doktrin) gehören und z.B. vom Internationalen Gerichtshof als subsidiäre Rechtsquelle anerkannt werden. Dieses Dokument wiedergibt den Stand des Völkerrechts von 2011, und dies, ohne neue Rechte oder Pflichten einzuführen.

² Unter Forum Shopping (wörtlich «Gerichts-Einkaufsbummel») versteht man das systematische Ausnutzen nebeneinander bestehender Zuständigkeiten um bestimmter rechtlicher oder tatsächlicher Vorteile willen.

In Ziff. 18 warnt der Kommentar:

Staaten verletzen ihre Pflicht zum Schutz der im Pakt festgehaltenen Rechte z.B. dann, wenn sie es unterlassen, wirtschaftlichem Verhalten vorzubeugen oder entgegenzutreten, das tatsächlich oder voraussichtlich zum Verstoß gegen diese Rechte führt [...]

und nochmals in Ziff. 32 bezüglich konkreter Menschenrechtsverstöße:

[...] ein **Vertragsstaat bricht seine Verpflichtungen** unter dem Pakt, wenn die Verletzung ein Versagen des Staates darin aufdeckt, angemessene Massnahmen zu ergreifen, die das Eintreten des Ereignisses hätten verhindern können.

Damit Staaten ihre Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte gerade bei transnationalen Fällen nicht brechen, müssen sie **international zusammenarbeiten** und angemessene Massnahmen - wie die **Ausarbeitung internationaler Instrumente** - treffen.

2.5.5 Wirtschaftsabkommen

Weltweit bestehen **rund 400 bilaterale Freihandels- und rund 3'000 Investitionsschutzabkommen**, also rechtsverbindliche Instrumente. Auch die Schweiz hat knapp drei Dutzend [Freihandelsabkommen](#) und über 100 [Investitionsschutzabkommen](#) abgeschlossen. Der **Schutz der Menschenrechte** spielt dabei höchstens eine **marginale Rolle**.

Dafür räumen **Investitionsschutzabkommen** den **Investoren weitgehende Rechte gegenüber den Staaten** ein, die sie in Streitfällen wegen angeblich entgangener Gewinne über nicht-staatliche und nicht-öffentliche **Schiedsgerichte** mit aller Härte einfordern. Steht den Schadenersatzklagen der Investoren die Einhaltung von Menschenrechten durch die beklagten Staaten gegenüber, werden die Menschenrechte in aller Regel nicht berücksichtigt: Schiedsgerichte werden jeweils ad hoc mit Wirtschaftsanwälten besetzt und ihre Urteile sind nicht anfechtbar. Die durchgesetzten Schadenersatzzahlungen fügen Staaten oftmals immensen finanziellen Schaden zu, was einige auch schon an den Rand des Staatsbankrotts getrieben hat. Die Plünderung von Staatsbudgets für Schadenersatzzahlungen schränkt die finanziellen Kapazitäten für die Erfüllung von Menschenrechten ein - z.B. der Rechte auf Gesundheit und Bildung.

Auch **Freihandelsabkommen** können sich auf Länder im globalen Süden menschenrechtlich negativ auswirken. Gerade in diesen Ländern sind Zölle wichtige Einnahmequellen für den Staat. Der **Zollabbau** bei Industriegütern **führt zu Mindereinnahmen** und entzieht dem Staat dringend notwendige Mittel, um seinen Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich nachzukommen. Regelungen zum Patentschutz bei Medikamenten können deren Preise hoch halten und die **Gesundheitsversorgung gefährden**. Die Einführung strenger Saatgut-Sortenschutzgesetze kann lokale bäuerliche Saatgutssysteme zerstören und das **Recht auf Nahrung gefährden**. Liberalisierungen im Agrarsektor können wirtschaftliche Umwälzungen mit verheerenden Menschenrechtsverletzungen - z.B. **Vertreibungen** von Gemeinschaften von ihrem Land - auslösen.

Tausende von Abkommen sichern Rechte für die Wirtschaft, aber kein einziges Abkommen sichert Rechte für die Menschen im wirtschaftlichen Kontext. Mit Wirtschaftsabkommen haben Staaten des globalen Südens viel Souveränität, einschliesslich der Fähigkeit zur Einhaltung oder Erfüllung von Menschenrechten, abgegeben. Es braucht dringend ein **neues Regelwerk**, das den Staaten **Souveränität** zurückgibt, den **Vorrang von Menschenrechten über Wirtschaftsabkommen** klarstellt und den Staaten die für Achtung, Schutz und Erfüllung der Menschenrechte notwendigen **Spielräume** absichert.

2.6 Fazit

2.6.1 Ein starker Trend auf allen Ebenen

Mit der geklärten Rechtslage in der EU ist das Tor offen, um sich im Hinblick auf die globale Konzernverantwortung und die **globale Schutzpflicht der Staaten** bezüglich Menschenrechten und Umwelt **neu zu orientieren**.

Auf allen Ebenen - in der Schweiz, in europäischen Staaten, in der EU und auf globaler Ebene - geht der **Trend** eindeutig und unaufhaltsam in Richtung

- **Stärkung der Verbindlichkeit** sowohl für Staaten wie für Unternehmen
- **internationale Vereinheitlichung und Zusammenarbeit**
- **verbindliche Prävention:** uneingeschränkte Sorgfaltspflicht für Unternehmen

- **Haftbarkeit für und Sanktionierung von Menschenrechtsbeeinträchtigungen** durch Unternehmen (auch in Bezug auf kontrollierte Unternehmen)
- **verbesserter Zugang zu Recht und Wiedergutmachung** für Opfer, auch auf internationaler Ebene.

2.6.2 Vorrangige Staatsaufgabe ist Regulierung, nicht Dialog

Menschenrechtsverstösse durch Unternehmen - wie z.B. Vertreibungen, Entzug des Zugangs zu Land, Wasser und anderen Ressourcen, Gesundheitsschädigungen, Ausbeutung, Gewalt, Umweltzerstörungen - brachten und bringen unendlich viel Leid über die betroffenen Menschen und Gemeinschaften. Die Folgen sind oftmals Armut, Krankheit und Tod - **es geht also um Leib und Leben**.

Die EU hat dies erkannt und die strenge Richtlinie für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht (EU-CSDDD) verabschiedet (s. Kap. 2.4). Demgegenüber **bemüht sich die Schweiz bis anhin intensiv darum, die Massnahmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte weitestmöglich im unverbindlichen, freiwilligen Rahmen zu halten**. Daran hat auch die bisherige Gesetzgebung in der Schweiz kaum etwas geändert.

Auf diese Weise kann die Schweiz ihre völkerrechtliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte nicht erfüllen. Und noch mehr: **Der bewusste Verzicht auf Regulierung** – zur Schonung von Konzernen und zulasten der Träger*innen von Menschenrechten – stellt einen **Bruch der menschenrechtlichen Schutzverpflichtung der Staaten** dar.

Wo es um Leib und Leben geht, sind nicht Sensibilisierung und Dialog die vorrangige Staatsaufgabe, sondern schlicht und einfach Regulierung: Erlass von Vorschriften, Strafverfolgung und Sanktionierung. Auch im Strassenverkehr beschränken sich die Regierungen nicht auf Empfehlungen, die Ausarbeitung von Leitfäden und den Dialog mit den Autofahrenden, sondern haben klare Vorschriften erlassen, überwachen deren Einhaltung und sanktionieren deren Übertretung.

2.6.3 Nach der Globalisierung der Wirtschaft: Die Globalisierung der Justiz

Die Wirtschaft hat sich über die letzten Jahrzehnte globalisiert. Zahllose transnationale Konzerne verfügen oft über zahlreiche Tochterunternehmen, kontrollierte Firmen und Zulieferer in je vielen Ländern und mehreren Kontinenten. So lassen sich Standort«vorteile» wie billige Arbeitskraft, schwache arbeits- und umweltrechtliche Regulierungen, mangelnde Kontrollen, schwache oder korrupte Justizsysteme, tiefe Besteuerung, Bestechlichkeit und politische Unterdrückung ausnützen und Gewinne zwischen Ländern verschieben.

Bei trotzdem drohenden Rechtsfällen können Tochterfirmen aufgelöst, Vermögenswerte in ein anderes Land verschoben und/oder der «corporate veil»³ beansprucht werden. **Transnationale Konzerne entziehen sich erfolgreich dem Zugriff nationaler Justizsysteme** und der Wiedergutmachung für die Opfer. Klagen Opfer von Tochterfirmen die Muttergesellschaft im Ausland an, erklären sich die Gerichte häufig als nicht zuständig. Die **Straflosigkeit** für viele transnationale Konzerne ist nicht nur ein schwerwiegendes Problem für die betroffenen Menschen und Gemeinschaften, sondern auch eine Schande für die nationalen Justizsysteme.

Es ist erstaunlich, dass sich **nicht auch die Justiz globalisiert** hat, obwohl die nationalen Justizsysteme gegenüber transnationalen Unternehmen und Straffällen überfordert sind und ungenügend zusammenarbeiten. **Globale Probleme erfordern globale Lösungen!**

Doch in letzter Zeit machen immer mehr **spektakuläre Gerichtsfälle** Hoffnung auf einen neuen Trend, wie z.B. die Prozesse gegen Shell wegen der massiven Ölverschmutzungen im Niger-Delta: Ein Trend, der die **Sorgfaltspflicht und Haftung auch für ausländische Tochtergesellschaften** und den **Zugang zum Recht auch in Heimatstaaten** transnationaler Konzerne anerkennt.

2.6.4 Zusammenfassung

Auf allen Ebenen - in der Schweiz, in europäischen Staaten, in der EU und auf globaler Ebene - geht der Trend eindeutig und unaufhaltsam in Richtung **verbindliche Regulierung, internationale Vereinheitlichung und Zusammenarbeit, Prävention durch uneingeschränkte Sorgfaltspflicht, Haftbarkeit und Sanktionierung sowie verbessertem Zugang zu Recht** und Wiedergutmachung.

³ die rechtliche Trennung zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften als juristisch je selbständige Einheiten, auch wenn die Mutter- die Tochtergesellschaften aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse kontrolliert

Wo es um Leib und Leben geht, sind **nicht Sensibilisierung und Dialog die vorrangige Staatsaufgabe, sondern Regulierung**. Mit dem Aufruf zu freiwilligen Massnahmen können die Staaten ihre völkerrechtliche Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte nicht erfüllen.

Angesichts der erfolgten Globalisierung der Wirtschaft ist die **Globalisierung der Justiz im Rahmen eines globalen Instruments überfällig** und eine **vorrangige Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft**.

Mit der geklärten Rechtslage in der EU ist **auch in der Schweiz das Tor offen** dazu.

3 DAS UN-ABKOMMEN FÜR GLOBALE KONZERNVERANTWORTUNG

3.1 Bisherige Entwicklung im Rahmen der UNO

Der UN-Menschenrechtsrat setzte 2014 mit der [Resolution 26/9](#) die [Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen mit Bezug auf Menschenrechte](#) ein, mit dem Mandat, «ein internationales **rechtlich verbindliches Instrument auszuarbeiten, um die Aktivitäten von transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen** im Menschenrechts-Völkerrecht **zu regulieren**».⁴

2015 bis 2017 fanden die **ersten drei Sessionen** mit einer steigenden Beteiligung von 60 über 80 bis zu 100 Staaten statt. Sie dienten, mit Expertenpanels, der Beratung von **Inhalt, Geltungsbereich, Natur und Form** des Instruments und erster [Textelemente](#).



Staatenvertreter tauschen sich am Ende der 2. Session aus. © Victor Barro

2018 wurde zum ersten Mal ein konkreter Text-Entwurf, der [Null-Entwurf](#), mit dem [Entwurf eines Fakultativprotokolls](#) vorgelegt und an der **4. Session** mit 90 teilnehmenden Staaten beraten. **2019** folgten der [Revidierte Entwurf](#) und die **5. Session** mit wiederum 90 teilnehmenden Staaten. Im Pandemie-Jahr **2020** musste der [Zweite revidierte Entwurf](#) an der **6. Session** in hybrider Form beraten werden mit knapp 70 vor Ort oder online anwesenden Staaten (wobei weitere Staaten online ohne Registrierung und deshalb unerkannt teilnahmen). Im Nachgang zur 6. Session konnten Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen in einer [Matrix 1](#)

⁴ Der Begriff «andere Unternehmen» wurde in der Präambel in der Fussnote 1 näher definiert: «‘andere Unternehmen’ bezeichnet alle Unternehmen, die einen transnationalen Charakter in ihrer Geschäftstätigkeit aufweisen und gilt nicht für lokale Unternehmen, die gemäss einschlägigem innerstaatlichem Recht registriert sind».

konkrete textlicher Vorschläge, Modifikationen, zusätzlichen Text, Streichungsanträge und Unterstützungsbezeugungen zum Zweiten Revidierten Entwurf und in einer [Matrix 2](#) allgemeine Kommentare und Klärungsanträge eintragen.

2021 wurde in der **7. Session** mit knapp 70 teilnehmenden Staaten direkt am Text des [Dritten revidierten Entwurfs](#) gearbeitet, mit konkreten Änderungsvorschlägen und darauffolgenden Stellungnahmen. Daraus entstand der [Dritte revidierte Entwurf mit den Textvorschlägen der Staaten aus der siebten Session](#). Nach der Session lud der Vorsitzende die UN-Staatengruppen ein, Botschafter in Genf zu benennen, die ihn als **‘Friends of the Chair’** unterstützen sollen. Frankreich, Portugal, Uruguay, Aserbaidshan und Indonesien leisteten diesem Aufruf Folge, aber noch kein afrikanischer Staat.

Auch in der **8. Session 2022** mit Teilnahme von 67 Staaten sowie der EU wurde am Dritten revidierten Entwurf weitergearbeitet. Kurz vor der Session legte der Vorsitzende überraschenderweise eigene [informelle Vorschläge](#) für eine Reihe wichtiger Artikel vor. Allerdings war er nicht von den Staaten dazu beauftragt worden, und sie beruhten nicht auf den vorangegangenen Verhandlungen und Kommentaren der Staaten. Somit wurden sie von der Zivilgesellschaft und manchen Staaten als illegitim abgelehnt. Die Verhandlungen führten zum [Dritten revidierten Entwurf mit den Textvorschlägen der Staaten aus der siebten und achten Session](#). Mit Kamerun konnte die Gruppe der ‘Friends of the Chair’ vervollständigt werden.

Als Verhandlungsgrundlage für die **9. Session 2023** diente ein Entwurf, den der Vorsitzende eigenmächtig ‘aktualisiert’ hatte. Da dieser Fassung die von der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe verliehene Legitimität fehlte, debattierten die Staaten stundenlang darüber, ob diese Fassung als Verhandlungsgrundlage akzeptiert werde oder auf den Entwurfsstand am Ende der letzten Session zurückzukehren sei. Schliesslich wurde entschieden, dass beide Texte parallel projiziert werden. Aus den Verhandlungen resultierte der [Aktualisierte Entwurf mit den Textvorschlägen der Staaten aus der neunten Session](#). Mit 77 Staaten einschliesslich der EU lag die Beteiligung um 10 Staaten höher als im Vorjahr.

Im Juli **2024** nahm der Menschenrechtsrat die [Entschiessung Nr. 56/116](#) an, mit der die Durchführung und Unterstützung von jährlich zehn Tagen intersessionaler Konsultationen und die Erweiterung der Unterstützung durch das OHCHR für den Prozess beschlossen wurde. Unmittelbar danach stellte der Vorsitzende, basierend auf einer Ausschreibung und Vorauswahl durch das OHCHR, eine [Gruppe von Rechtsexpert:innen](#) zur fachlichen Unterstützung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zusammen.

Als Verhandlungsgrundlage für die **10. Session 2024** diente der Entwurfsstand der letzten Session. Daraus entstand bis Ende der Verhandlungswoche der [Aktualisierte Entwurf mit den Textvorschlägen der Staaten aus der neunten und zehnten Session](#). Mit 75 Staaten einschliesslich der EU lag die Beteiligung fast gleichauf mit dem Vorjahr. Von den europäischen Staaten waren 26 anwesend, was erheblich über den Vorjahren lag. Erstmals nahm auch der Europarat teil.

2025 wurden [drei thematische Konsultationen](#) zu je einer Gruppe von Artikeln durchgeführt. Als Grundlage dazu erarbeiteten der Vorsitzende und die Gruppe von Rechtsexpert:innen gemeinsam drei ‘Non-papers’ ([zu den Artikeln 4, 5 und 7 / zu den Artikeln 6 und 8 / zu den Artikeln 9, 10 und 11](#)). Aufgrund der Konsultationen verfassten der Vorsitzende und die Rechtsexpert:innen [Überarbeitungsvorschläge für ausgewählte Bestimmungen](#) einschliesslich einer [Kurzfassung](#).

Die **11. Session 2025** bearbeitete den Entwurfsstand aus der vorjährigen Session weiter, was zum [Aktualisierten Entwurf mit den Textvorschlägen der Staaten aus der 11. Session](#) führte. Mit 64 teilnehmenden Staaten – sowie der EU und dem Golf-Kooperationsrat – lag die Teilnahme etwas unter dem Vorjahr, was u.a. mit der gleichzeitig stattfindenden UNCTAD-Konferenz zusammenhing.

3.2 Zielsetzung und Inhalte

Die nachfolgenden Erläuterungen beziehen sich auf den Stand des Aktualisierten Entwurfs am Ende der 11. Session 2025⁵. Verbesserungsbedarf aus Sicht der Zivilgesellschaft ist in grau hinterlegten Absätzen aufgeführt.

Gerade die Artikel zu Zugang zu Abhilfe, gerichtlicher Zuständigkeit, anwendbarem Recht, gegenseitiger Rechtshilfe und internationaler gerichtlicher Zusammenarbeit belegen, dass **das Abkommen komplexe**

⁵ ohne Berücksichtigung der von den Staaten eingebrachten Änderungsvorschläge

transnationale Rechtsfragen lösen muss und nicht einfach ein allgemeines «Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte» sein oder bloss die UNGPs verbindlich machen kann.

3.2.1 Zweck (Art. 2) und Ziele

Gemäss Entwurfstext hat das Abkommen den Zweck,

- die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten zu klären und zu erleichtern,
- die Verantwortlichkeiten der Unternehmen zu klären und sicherzustellen,
- Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu verhindern,
- den Zugang zu Recht und Wiedergutmachung für die Opfer zu sichern, und
- gegenseitige Rechtshilfe und internationale Zusammenarbeit zu erleichtern und zu stärken.

Damit verbundene Ziele sind globale **Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit** («level playing field») und – insbesondere aus Sicht der Zivilgesellschaft – die **Beendigung der Straflosigkeit** für Transnationale Konzerne und ein **Ausgleich zu Handels- und Investitionsabkommen**.

Verbesserungsbedarf:

Es soll explizit der Zweck aufgenommen werden, **Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Kontext staatlicher Tätigkeiten** mit Wirtschaftsbezug **zu verhindern**.

3.2.2 Geltungsbereich (Art. 3)

Während der Null-Entwurf den Geltungsbereich bezüglich Unternehmen noch mandatsgemäss auf die **«Geschäftstätigkeiten von transnationalem Charakter»** bezog, dehnten ihn die folgenden Entwürfe auf «alle Unternehmen» bzw. **«alle Geschäftstätigkeiten»** aus. Dies war v.a. dem Druck der EU geschuldet, die diese Ausdehnung zur Vorbedingung für den Verhandlungseintritt machte. Diese Frage ist weiterhin sowohl zwischen Staaten als auch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen umstritten. Bei der Erfassung «aller Geschäftstätigkeiten» ist es entscheidend, dass die ursprüngliche Zielsetzung – die **Lösung der komplexen transnationalen Probleme** bezüglich Zugang zum Recht, Haftbarkeit, Gerichtsbarkeit und anwendbarem Recht, Urteilsdurchsetzung und Wiedergutmachung – **trotzdem prioritär und konsequent umgesetzt wird**. An einer intersessionalen Konsultation 2025 brachte ein Staat die Idee vor, Artikel für Artikel zu prüfen, ob er oder einzelne Absätze davon spezifisch auf transnationale Unternehmen/Aktivitäten oder allgemein auf Unternehmen/Aktivitäten bezogen werden soll.

Der sachliche Geltungsbereich bezieht sich auf **«alle international anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten»**, wie sie sich aus verschiedenen Quellen ergeben.

Verbesserungsbedarf:

- Die exklusive Ausrichtung auf *Geschäftstätigkeiten* schliesst Menschenrechtsverletzungen durch *staatliche Organe* im Bereich transnationaler Wirtschaftsaktivitäten aus, wie z.B. bei der Gewährung von Land-, Bergbau- und Holzschlagkonzessionen, von Exportkrediten oder -risikoversicherungen, bei der Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen, bei der öffentlichen Beschaffung oder – im Rahmen Internationaler Finanzinstitutionen – bei der Kreditvergabe an Konzerne. **Staatliche Aktivitäten in Verbindung mit Wirtschaft und Menschenrechten** sollen ebenfalls in den Geltungsbereich aufgenommen werden.
- Wirtschaftssektoren, deren Erfassung in Zweifel gezogen werden könnte, sollen explizit genannt werden, so z.B. der **Finanzsektor** und die **Waffenindustrie**.

3.2.3 Rechte und Schutz der Opfer, Zugang zu Abhilfe (Art. 4, 5 und 7)

Zu den zentralen Rechten gehören der **Zugang zu Justiz, wirksamen Rechtsmitteln und Wiedergutmachung** (auch von Umweltschäden) sowie das Recht, **Klagen einzureichen, auch durch Vertreter*innen** und im Rahmen von **Sammelklagen**. Opfer sollen **vor Einschüchterung und Vergeltung geschützt werden**, auch durch geschlechter- und altersgerechte Schutz- und Unterstützungsmechanismen. Der **Zugang zu Informationen** im Besitz von Firmen und staatlichen Organen und **Rechtshilfe** werden garantiert. Die Rechtshilfe umfasst unterschiedlichste Informationen, das Recht auf Anhörung, die Unterstützung bei Offenlegungsbegehren sowie Finanzhilfe oder die Beschränkung oder gar der Erlass von Kosten.

Die Staaten müssen die **Opfer, ihre Vertreter*innen, Familien und Zeugen aktiv** vor Beeinträchtigung ihrer Rechte **schützen**. Im weiteren müssen sie Personen, Gruppen und Organisationen, **die Menschenrechte und die Umwelt verteidigen**, eine **sichere und förderliche Umgebung** gewähren.

Opfer haben das Recht und Staaten die Pflicht, in dringenden und gefährlichen Situationen **vorsorgliche Massnahmen** bis zur Entscheidung eines Falls zu verlangen bzw. zu ergreifen.

Die Staaten haben die Verpflichtung, alle **Menschenrechtsbeeinträchtigungen** wirksam, schnell, gründlich und unparteiisch **zu untersuchen** und gegen die Verantwortlichen vorzugehen. Zentrale Elemente sind die Möglichkeit der **Beweislastumkehr oder der dynamischen Beweislast** zur Erleichterung der Beweisführung. Die Staaten sollen für die **Umsetzung von wirksamer Abhilfe** bei Menschenrechtsbeeinträchtigungen sorgen. Die zuständigen Behörden müssen die Opfer bezüglich der Festlegung und Umsetzung von Wiedergutmachung sinnvoll **beteiligen**.

Verbesserungsbedarf:

- Auch **potentiell betroffene Personen und Gruppen** sollen in Art. 1 «Definitionen» *tatsächlichen* Opfern gleichgestellt und entsprechend in die Definition von «Opfern» aufgenommen werden, damit sie in den Genuss der entsprechenden Rechte, des Schutzes und des Zugangs zu Abhilfe kommen.
- Der Zugang zu Informationen soll alle Dokumente einschliessen, die die **Ermittlung aller Unternehmenseinheiten** eines Konzerns einschliesslich seiner Geldgeber ermöglichen. Wo trotzdem Informationen zurückgehalten werden, soll der Richter **widerlegbare Vermutungen** zur Konzernstruktur zulassen können. Opfer sollen das Recht haben, jede Konzerneinheit auf der Grundlage von **gesamtschuldnerischer Haftung** einzuklagen.
- Das **Verbot der Ablehnung der gerichtlichen Zuständigkeit** («forum non conveniens»), die **Unterstützung bei der Einleitung und Führung von Rechtsverfahren** im In- und Ausland sowie die **Verpflichtung zur schnellen Umsetzung von** in- und ausländischen **Gerichtsurteilen** sollen wieder aufgenommen werden.
- **Vorbehalte von nationalem Recht sollen weggelassen** werden, um internationale Rechtsgleichheit sicherzustellen und nationale Willkür auszuschliessen.
- In diesen und weiteren Artikeln sollen **Schäden an der Umwelt und am Klima** sowie das **Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt** wieder aufgenommen werden.

Rechte und Schutz der Opfer und der Zugang zu Abhilfe werden immer wieder **von einzelnen Staaten angegriffen**, die sie als zu weit gehend oder als zu belastend für den Staat ansehen. Entsprechend variieren Umfang und Differenziertheit der Bestimmungen von Entwurf zu Entwurf. Gegen diese Angriffe gilt es, **entschieden Widerstand zu leisten**.

3.2.4 Vorbeugung (Art. 6)

Die Staaten werden verpflichtet, die **unternehmerischen Tätigkeiten wirksam zu regulieren**. Sie sollen rechtliche und andere Massnahmen ergreifen, um die Beteiligung von Unternehmen an Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu verhindern und um sicherzustellen, dass die Unternehmen die Menschenrechte achten und **Sorgfaltsprüfungen durchführen**. Dabei sollen sie Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen vor und während ihrer Tätigkeiten durchführen und veröffentlichen, eine Gender- und Altersperspektive integrieren und potentiell betroffene Gruppen sinnvoll konsultieren – indigene Völker unter Berücksichtigung von freier, vorgängiger und informierter Zustimmung. Unternehmen müssen zudem Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Firmen verhindern, die sie kontrollieren oder verwalten.

Die Staaten sollen die **Beteiligung von Organisationen und indigenen Völkern** an der Entwicklung und Umsetzung von Gesetzen und Massnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsbeeinträchtigungen fördern.

Die Staaten sollen sicherstellen, dass die Behörden ihre Funktionen unabhängig und **frei vor unzulässiger Einflussnahme ausführen** können.

Im Unterschied zu früheren Fassungen sind die einzelnen Schritte der Sorgfaltsprüfung nicht mehr aufgeführt. Damit stellt sich auch die Frage nach der Übereinstimmung mit den UNGPs nicht mehr. Es obliegt den Staaten, bei der Regelung der Sorgfaltsprüfung im nationalen Recht auf die Übereinstimmung zu achten.

Verbesserungsbedarf:

- Die **Sorgfaltsprüfungen** sollen sich auch auf die **Umwelt** und das **Klima** beziehen und in **konfliktbetroffenen oder besetzten Gebieten** vertieft durchgeführt werden, wie dies schon im Dritten überarbeiteten Entwurf der Fall war. Zudem soll definiert werden, auf welche **Abschnitte der Lieferkette** sich die Sorgfaltsprüfungen erstrecken sollen, um Unklarheiten zu vermeiden.
- Verträglichkeitsprüfungen und Konsultationen mit (potentiell) Betroffenen sollen nicht von den Unternehmen selbst, sondern **auf unabhängiger Basis und in transparenter Weise** durchgeführt werden.

Konsultationen mit (potentiell) Betroffenen sollen nicht nur vor, sondern auch während der entsprechenden Unternehmenstätigkeiten in freier, informierter und rechtzeitiger Weise erfolgen.

- Die **Staaten** sollen verpflichtet werden, auch **in ihren eigenen wirtschaftsbezogenen Aktivitäten Menschenrechtsverletzungen** mit geeigneten Mitteln **vorzubeugen**. Solche Aktivitäten sind z.B. die Gewährung von Land-, Bergbau- und Holzschlagkonzessionen, die Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen und die Mitwirkung in Internationalen Finanzinstitutionen.



Die 6. Session unter Corona-Bedingungen. © UN Web-TV

3.2.5 Haftung (Art. 8)

Die Staaten müssen sicherstellen, dass sie über ein umfassendes und angemessenes **Haftungsrecht gegenüber Unternehmen und Personen** für Menschenrechtsbeeinträchtigungen **aus deren eigenen Aktivitäten oder aus deren Geschäftsbeziehungen** verfügen. Die Haftung soll, je nach Umständen, **straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlich** sein. Haftung soll auch bei **Anstiftung und Beihilfe** zur Begehung von Menschenrechtsbeeinträchtigungen entstehen. Die Staaten sollen eine angemessene **Aufteilung der Beweislast** sicherstellen, um Unterschiede im Zugang zu Ressourcen und Informationen zu berücksichtigen. Haftbare Unternehmen und Personen sollen **wirksamen und abschreckenden Strafen** oder andern Sanktionen unterworfen sein.

Insbesondere die **strafrechtliche Haftbarkeit von Unternehmen** ist bei Staaten, die sie in ihrem Rechtssystem nicht kennen, ein seit Jahren **umstrittenes Thema**. Als Kompromiss ist es den Staaten nun freigestellt, anstelle von strafrechtlicher auch eine zivil- oder verwaltungsrechtliche Haftbarkeit zu etablieren. Die bloße zivilrechtliche Haftbarkeit wäre jedoch eine enorme Abschwächung, da dann nicht der Staat die Strafverfolgung aufnehmen, sondern die Opfer klagen müssten.

Verbesserungsbedarf:

- Sofern ein Staat nicht willens ist, die strafrechtliche Haftbarkeit von Unternehmen einzuführen, soll er **als funktionelles Äquivalent zwingend die verwaltungsrechtliche Haftbarkeit einführen**.
- Es soll in diesem und andern Artikeln klargestellt werden, dass **Menschenrechtsbeeinträchtigungen** nicht nur aus Handlungen, sondern **auch aus Unterlassungen** entstehen können, und dass sich die gerichtliche Zuständigkeit auch aus dem Ort einer Unterlassung ergeben kann (Art. 9).
- Die Bestimmung soll wieder aufgenommen werden, wonach Sorgfaltsprüfungen Unternehmen **nicht automatisch von Haftung befreien** – und ebenso die Bestimmung, dass Haftung entsteht, wenn Firmen es unterlassen, eine **kontrollierte Firma von einer Menschenrechtsbeeinträchtigung abzuhalten**.
- Zur Sicherung und Stärkung der Haftung sollten Bestimmungen zu **gesamtschuldnerischer Haftung für alle Konzerneinheiten, widerlegbaren Vermutungen** zu Kontrollverhältnissen zwischen Firmen und **verschuldensunabhängiger Haftung** aufgenommen werden.
- Die zahlreichen **Vorbehalte von nationalen Rechtssystemen und Rechtsprinzipien** sollen **soweit wie möglich gestrichen werden**, um die möglichst einheitliche und unverwässerte Umsetzung in nationales Recht sicherzustellen.

3.2.6 Gerichtliche Zuständigkeit, Verjährung und anwendbares Recht (Art. 9, 10 und 11)

Die gerichtliche **Zuständigkeit** soll im Staat liegen, wo die Menschenrechtsbeeinträchtigung erfolgte oder der Schaden erlitten wurde, wo das beschuldigte Unternehmen sein Domizil oder die beschuldigte oder klagende Person ihre Nationalität oder ihren Wohnsitz hat.

Wenn ein Staat ein Gerichtsverfahren durchführt und erfährt, dass in einem andern Staat ein Verfahren zur selben Menschenrechtsbeeinträchtigung läuft, sollen sich die Staaten diesbezüglich **koordinieren**.

Grundsätzlich soll das **Recht des Gerichtsstaats** zur Anwendung kommen. Die Opfer sind jedoch berechtigt, das **Recht eines andern Staates** anwenden zu lassen, in welchem die zur Menschenrechtsbeeinträchtigung führende Handlung oder Unterlassung erfolgte oder Wirkungen zeitigte, oder in welchem die beschuldigte Firma oder Person ansässig ist.

Schwerste Menschenrechtsverbrechen sollen **unverjährbar** sein, **übrige** erst **nach einer angemessenen Dauer**, u.a. im Hinblick auf die zur Schadensidentifikation notwendige Zeit.

Verbesserungsbedarf:

- Es soll wieder der Grundsatz aufgenommen werden, dass in einem zuständigen Staat vorgebrachte Klagen nicht mit Verweis auf andere zuständige Staaten abgewiesen werden dürfen (**Verbot des «forum non conveniens»**).
- Die **Notgerichtsbarkeit** («forum necessitatis») soll wieder aufgenommen werden, wonach Gerichte auch für Klagen gegen im Ausland niedergelassene Unternehmen zuständig sind, wenn kein anderes funktionierendes Gericht verfügbar ist und ein hinreichender Zusammenhang besteht.
- Die **universelle Gerichtsbarkeit** für schwerste Verbrechen, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen, soll wieder – wie im Null-Entwurf – aufgenommen werden.
- Die **Verjährungsfristen** sollen erst dann zu laufen beginnen, wenn die Betroffenen oder die Staatsanwaltschaft den Schaden festgestellt und die Ursache und den Verursacher ermittelt haben.
- Das **anwendbare Recht** soll auf diejenigen Staaten **ausgedehnt werden**, wo die Opfer ihre Nationalität oder ihren Wohnsitz haben.

3.2.7 Gegenseitige Rechtshilfe und internationale Zusammenarbeit (Art. 12 und 13)

Die Staaten sollen sich gegenseitig **grösstmögliche Unterstützung im Zusammenhang mit straf-, zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahren** leisten, einschliesslich bei Begehren privater Parteien für Beweisaufnahmen. So sollen sie Kommunikationskanäle untereinander einrichten und effektive Koordination untereinander, einschliesslich des Austauschs von Verbindungsbeamten und Expert:innen, ermöglichen. Dazu sollen sie auch den **Abschluss bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen** prüfen. Die aktuelle Fassung ist leider recht vage formuliert und fokussiert auf – z.T. bloss allgemeinen – Informations- und Erfahrungsaustausch.

Neben technischer Zusammenarbeit werden die Staaten bei der **Weiterbildung** von Politiker:innen, Parlamentarier:innen, Gerichten und Unternehmen sowie bei der themenbezogenen Forschung zusammenarbeiten, Erfahrungen bei der Umsetzung des Abkommens austauschen und Finanzmittel zum Internationalen Fonds für Opfer beitragen.

Verbesserungsbedarf:

- Das Abkommen soll als **umfassendes Rechtshilfeabkommen** ausgestaltet werden, sodass die Staaten keine weiteren Vereinbarungen mehr abschliessen müssen.
- Es sollen wieder **konkrete Rechtshilfemassnahmen** aufgeführt werden, **die über blossen Informationsaustausch hinausgehen**, wie z.B. Untersuchungen, Beweisaufnahme und Beschaffung von Beweismitteln, Durchsuchungen und Beschlagnahmen, Einfrieren und Einziehung von Vermögenswerten, Auslieferungen und gemeinsame Untersuchungsorgane.
- Die Bestimmung soll wieder aufgenommen werden, wonach rechtskräftige **Gerichtsurteile** in jedem Vertragsstaat **anerkannt und durchgesetzt** werden. Rechtshilfe und gerichtliche Zusammenarbeit, Anerkennung und Durchsetzung von Urteilen sollen **nur unter bestimmten Gründen verweigert** werden dürfen.
- Die Staaten sollen **bestehende Abkommen zu Rechtshilfe und gerichtlicher Zusammenarbeit so anpassen**, dass sie nicht im Widerspruch zu vorliegenden Bestimmungen stehen.
- Die **internationale Strafverfolgung** als dritte Säule soll neben Prävention und Zugang zum Recht mehr Gewicht erhalten, detaillierter geregelt und als eigener Zweck in Art. 2 aufgeführt werden, und es soll ein **internationaler Strafverfolgungsmechanismus** eingerichtet werden.

3.2.8 Konsistenz mit dem Völkerrecht (Art. 14)

Die Prinzipien der **Souveränität** und **territorialen Integrität** der Staaten sind gewährleistet. Das Abkommen soll **keine nationalen oder internationalen Festlegungen schmälern**, die bezüglich Menschenrechtsschutz und Zugang zum Recht weiter gehen als das Abkommen selbst.

Alle bestehenden internationale Abkommen, einschliesslich Handels- und Investitionsabkommen, sollen so ausgelegt und angewandt werden, dass die Fähigkeiten der Staaten zur Erfüllung der Verpflichtungen aus vorliegendem Abkommen und anderen Menschenrechtsabkommen und -instrumenten nicht beschränkt werden.

Verbesserungsbedarf:

- Die Bestimmung, wonach alle **neuen Handels- und Investitionsabkommen mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen** aus vorliegendem und anderen Abkommen und Instrumenten **kompatibel** sein müssen, soll wieder aufgenommen werden. Dabei soll auch der eindeutige **Vorrang der Menschenrechtsverpflichtungen** festgehalten werden.
- **Bestehende Abkommen** sollen dahingehend **überprüft und angepasst werden**, dass sie die Verpflichtungen aus vorliegendem Abkommen nicht untergraben.
- **Schiedsgerichte** bei Handels- und Investitionsabkommen sollen Rechtsstreitigkeiten mit Auswirkungen auf die Fähigkeit des eingeklagten Staates, seinen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen, an ein Gericht verweisen, das für Entscheidungen über Menschenrechtsverletzungen zuständig ist.
- Es soll die Anwendung bestimmter Instrumente (wie z.B. von **Menschenrechts-, Umwelt- und Genderverträglichkeitsprüfungen**) vor dem Abschluss und die Aufnahme von **Menschenrechts-, Umwelt- und Arbeitsschutzklauseln** in neue Abkommen vorgeschrieben werden.



Nach anfänglicher Gegnerschaft fällt die Europäische Union mit konstruktiven Voten auf. © FIAN Schweiz

3.2.9 Institutionelle Regelungen (Art. 15)

Es wird ein **Vertragsausschuss**, eine **Vertragsstaatenkonferenz** sowie ein Internationaler **Fonds für Opfer** eingerichtet.

Verbesserungsbedarf:

- Stärkung des Mandats und der Befugnisse des **Ausschusses** (Untersuchung von Fällen, Entgegennahme und Entscheid über Beschwerden, Beratung, Länderbesuche u.a.)
- wichtigere Rolle für die **Vertragsstaatenkonferenz** (Weiterentwicklung des Abkommens, Ausarbeitung von Zusatzprotokollen, Einrichtung unterstützender Mechanismen)
- Wiederaufnahme des 2018 vorgelegten Entwurfs für ein **Fakultativprotokoll**
- Regelung der **Finanzierung** der Institutionen

- Einrichtung eines **internationalen Gerichtshofs** für Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Transnationale Konzerne oder Ausdehnung der Zuständigkeit des **Internationalen Strafgerichtshofs**
- Einrichtung eines **internationalen Rechtshilfeorgans** zur Unterstützung der Staaten und Betroffenen bei transnationalen Rechtsfällen (Ermittlung, Strafverfolgung, Zugang zu Recht und Abhilfe)

3.2.10 Umsetzung (Art. 16)

Die Staaten sollen **alle nötigen gesetzgeberischen, verwaltungstechnischen und anderen Handlungen** – einschliesslich der Einrichtung von Überwachungsmechanismen – unternehmen, um das Abkommen wirksam umzusetzen. Die entsprechenden Gesetze und Regulierungen sollen über den UN-Generalsekretär **öffentlich gemacht** werden. Besondere Aufmerksamkeit bei der Umsetzung ist gegenüber **konfliktbetroffenen Gebieten** und den **Gruppen mit erhöhtem Risiko** für Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu schenken. Die Staaten sollen Politik und beschlussfassende Gremien **vor unzulässiger politischer Einflussnahme durch Unternehmen schützen**.

Verbesserungsbedarf:

Die sehr knapp formulierte Verpflichtung zur Umsetzung auf nationaler Ebene soll expliziter und detaillierter geregelt werden, u.a. mit folgenden Ergänzungen:

- **direkte Anwendbarkeit** des Abkommens durch die Gerichte bei Verschleppung der nationalen Umsetzung durch die Legislative
- Aufnahme der relevanten Bestimmungen in die **Nationalen Aktionspläne** zu Wirtschaft und Menschenrechten (NAPs)

3.3 Verhältnis zu den UN-Leitprinzipien und zur EU-Richtlinie

Die [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) (UNGPs) **verlangen weitere Instrumente** zu ihrer Umsetzung. Insbesondere der Kommentar zum Leitprinzip 3 spricht – neben anderen – **internationale und bindende Massnahmen** im Rahmen des berühmten ‘smart mix’ an:

3. Zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflicht sollten Staaten:

- (a) Rechtsvorschriften durchsetzen, deren Ziel oder Wirkung darin besteht, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte einzufordern [...]

Kommentar

Staaten sollten nicht davon ausgehen, dass Unternehmen staatliches Nichthandeln grundsätzlich vorziehen oder davon profitieren. Sie sollten eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Massnahmen in Erwägung ziehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern.

Das Dokument ‘[Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights](#)’ der UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten hält klar fest, dass es beim ‘smart mix’ nicht um Subsidiarität geht (nur Regulieren wenn nicht anders möglich), sondern um Effektivität: «Identifying a ‘smart mix’ implies that Governments respect their legal obligations and take into account all possible measures to address adverse human rights impacts of businesses. Governments should thereby identify the mix of commitments which is most effective in improving the protection of individuals and communities and in providing remedy for those adversely impacted.»

Die Ausarbeitung des Abkommens kann somit ohne weiteres als **Umsetzung der UNGPs auf der internationalen und verbindlichen Achse des ‘smart mix’** angesehen werden. Mit dem Abkommen geht es jedoch keinesfalls bloss darum, nur die UNGPs in verbindliche Form überzuführen. Es sollen **weitere Themen** geregelt werden, die in den UNGPs nicht oder höchstens in den Kommentaren vorkommen, insbesondere die juristisch heiklen, aber entscheidenden Themen wie **Haftung, Strafverfolgung, Durchsetzung und Sanktionen**.

Damit wird auch das Verhältnis des Abkommens zu den UNGPs klar: Es wird ein **zu den unverbindlichen UNGPs komplementäres - und darüber hinaus gehendes - Instrument** sein, was viele Staaten und UN-Organisationen im Laufe der Verhandlungen nicht nur gefordert, sondern auch bestätigt haben. Auch die USA wiesen in der 9. Session darauf hin, dass die UNGPs das Ausgangsniveau und nicht die Obergrenze seien.

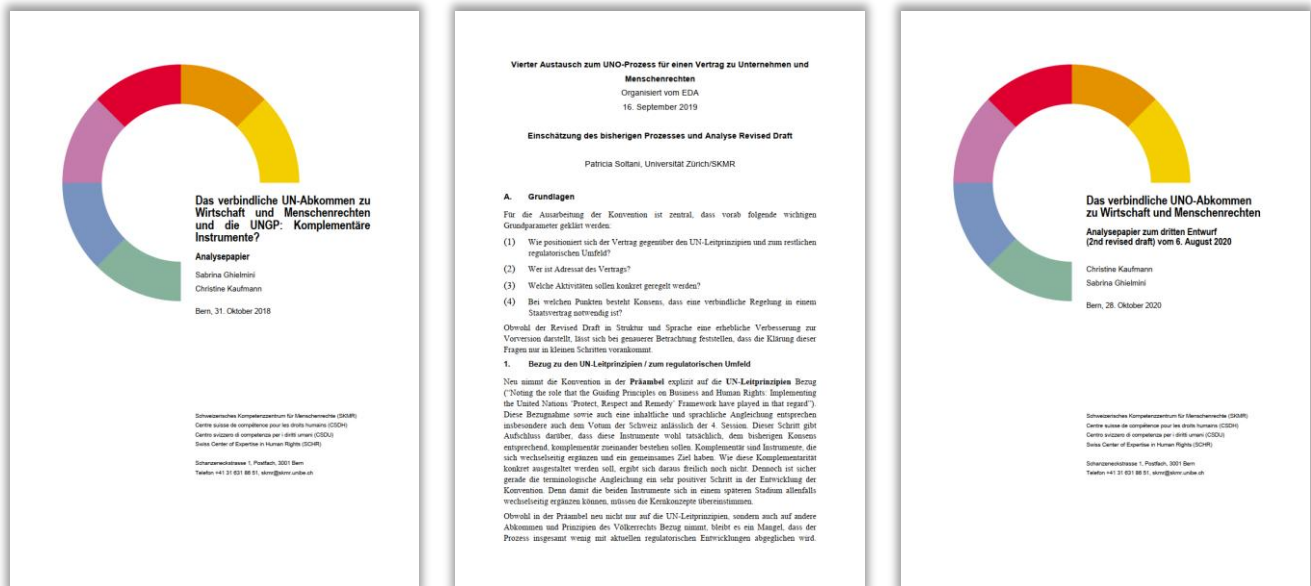
So richteten denn auch mehrere **UN-Menschenrechtsexperten** 2021 eine dringende Aufforderung an die Staaten (gemeinsame Stellungnahme vom 19.10.2021): «Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erwarten von den Staaten, dass sie ‘eine intelligente Mischung nationaler und internationaler,

bindender und freiwilliger Massnahmen in Erwägung ziehen, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu fördern' [...]. **Die Aushandlung eines rechtsverbindlichen internationalen Instruments, das auf den UN-Leitprinzipien aufbaut, sollte daher als Teil dieser 'intelligenten Mischung' betrachtet werden.** [...] Opfer von Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen haben es nach wie vor schwer, wirksame Rechtsbehelfe für unternehmensbezogene Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu erhalten. Dies muss sich **dringend ändern**. Und **dieses Instrument könnte eine entscheidende Rolle dabei spielen, diesen Wandel herbeizuführen.**»

Die **EU-Richtlinie** für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht (s. in Kap. 2.4) und der aktuelle Abkommensentwurf haben **Gemeinsamkeiten bei den Kernthemen Vorbeugung und Sorgfaltspflicht, Zugang zum Recht, Haftung und Sanktionen**. Im Vergleich mit der Richtlinie befasst sich der Abkommensentwurf (mehr) mit Rechten und Schutz der Betroffenen, rechtlicher Unterstützung Betroffener, Haftung, gerichtlicher Zuständigkeit, Verjährung, anwendbarem Recht, gegenseitiger Rechtshilfe und gerichtlicher Zusammenarbeit, Konsistenz mit dem Völkerrecht und institutionellen Regelungen. Demgegenüber befasst sich die Richtlinie (mehr) mit Beendigung nachteiliger Auswirkungen, unternehmenseigenen Beschwerdeverfahren, Aufsichtsbehörden und Sorgfaltspflicht der Unternehmensleitung ('directors' duty of care'). Wo die Richtlinie inhaltlich über den Abkommensentwurf hinausgeht, könnte sie diesen inspirieren. Nach dem Inkrafttreten dürften sich das Abkommen und die Richtlinie in der EU gegenseitig ergänzen.

3.4 Die Einschätzung durch das SKMR und Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Viermal schon - 2018, 2019, 2020 und 2021 - analysierte das **Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR**⁶ im Auftrag des Bundes die Abkommensentwürfe:



Analysepapiere des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (Titelblätter)

- Das Analysepapier **Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplementäre Instrumente?** von 2018 enthält einen detaillierten Abgleich des Null-Entwurfs mit den UNGPs und kommt zum Schluss, dass die **beiden Instrumente grundsätzlich komplementär sind**, wobei eine engere Abstimmung noch möglich und wünschenswert wäre. Insbesondere stellte das SKMR fest: «Die UNGP plädieren für einen „smart mix“ von verbindlichen und nicht verbindlichen Massnahmen und überlassen die konkrete Umsetzung den Staaten. Die Konvention bietet die **Chance, dieses Konzept aufzugreifen** und zu definieren, welche Bereiche der UNGP innerhalb des „smart mix“ durch die Staaten verbindlich zu regeln sind.»

⁶ Vorläuferorganisation der heutigen **Schweizerischen Menschenrechtsinstitution** (SMRI)

- Die Einschätzung des bisherigen Prozesses und Analyse des Revised Draft von 2019 kommt zum Fazit, «dass der neue Entwurf in Bezug auf die **Komplementarität zu den UNGP eine positive Entwicklung** mit sich bringt», weist aber auch auf ungelöste Fragen und Mängel hin.
- Das Fazit des Dokuments Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten, Analysepapier zum dritten Konventionsentwurf vom 8. August 2020 lautet «Insgesamt ist es zu begrüßen, dass zahlreiche Detailanpassungen vorgenommen wurden, die dazu führen, dass sich der Entwurf von 2020 **stärker an die UNGP und die OECD-Leitsätze anlehnt** und sich **besser in das aktuelle regulatorische Umfeld einfügt**».
- Der unveröffentlichte Kurzkomentar zum vierten Konventionsentwurf von 2021 stellt den **Bezug zur neuen Rechtslage in der Schweiz mit dem Gegenvorschlag zur KVI** her, kritisiert die Vorbehalte zugunsten des nationalen Rechts, stellt erneut eine **stärkere Angleichung an die UNGPs** fest und weist auf verschiedene, z.T. neue Unklarheiten hin.

Das **Europäische Netzwerk Nationaler Menschenrechtsinstitute** (ENNHRI) äusserte sich ebenfalls mehrere Male:

- 2018 gab es in seinem Statement seiner Auffassung Ausdruck, «dass ein verbindlicher Vertrag einen **wesentlichen Beitrag** leisten könnte, um Regulierungslücken zu schliessen und die Prävention von Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen zu stärken und gleichzeitig den Zugang zu Rechtsmitteln für die Opfer solcher Beeinträchtigungen zu verbessern», und forderte die EU und alle EU-Mitgliedstaaten auf, sich aktiv am Ausarbeitungsprozess zu beteiligen.
- Das Statement von 2019 wies interessanterweise darauf hin, «das Abkommen kann und **sollte über die UNGPs hinausgehen**, wo es notwendig ist, um Schutzlücken zu schliessen», und forderte die EU und alle EU-Mitgliedsstaaten auf, so schnell wie möglich ein Verhandlungsmandat zu beschliessen.
- Das Statement von 2021 betonte u.a. angesichts der «Vervielfältigung der nationalen Rechtsvorschriften über die Sorgfaltspflicht», «der Prozess zur Aushandlung eines rechtlich bindenden Instruments bietet eine **einzigartige Gelegenheit, die Harmonie zwischen den Verpflichtungen in diesem Bereich zu gewährleisten** und weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen».

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** erklärte in einer Stellungnahme 2020: «Es gibt nun wirklich keine überzeugenden Sach-Argumente mehr, die dagegensprechen, sich an den weiteren Verhandlungen und dem Feinschliff des Textes zu beteiligen.» In der Stellungnahme von 2023 doppelte das Institut nach: «Die stetige Zunahme der Beteiligung von Industriestaaten zeigt, dass der Prozess, an dem sich diese Staaten ursprünglich nicht beteiligen wollten, und das Thema des Vertragsentwurfs selbst zu viel Zugkraft gewonnen haben, um weiterhin ignoriert zu werden.»

Bereits in der Stellungnahme «Die UN-Leitprinzipien als Grundlage für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten» von 2018 machte das Institut klar: «Gleichzeitig sind Staaten häufig nicht in der Lage, diese Konzerne wirksam zu überwachen und zu regulieren oder angemessene Abhilfemaßnahmen bei Menschenrechtsverletzungen einzuführen. Ebendiese Untätigkeit verursacht **große Schutz- und Rechenschaftslücken** [...] Für Heimatstaaten sind Rechtsvorschriften das letzte Mittel. Um zusätzliche Belastungen für Unternehmen zu umgehen, setzen sie fast ausschließlich auf **unverbindliche Erwartungen, Anreize oder Beratung** zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Die bisher eingeführten Nationalen Aktionspläne erfüllen den von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vorhergesehenen „smart mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen nicht. [...] Alle Staaten entlang der Lieferkette müssen Unternehmen verpflichten, ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu erfüllen. Angesichts dieser Lage wäre ein **übergeordneter internationaler Rechtsrahmen hilfreich und notwendig**, um die staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf unternehmerische Tätigkeiten zu konkretisieren. **Nur so kann die Situation Betroffener spürbar verbessert werden**, insbesondere im Bereich des Zugangs zu wirksamer Abhilfe. Der bisherige Ansatz, der auf **unternehmerische Selbstverpflichtung** statt auf verbindliche Maßnahmen setzt, ist **eindeutig gescheitert**. **Die Zeit ist reif, diese freiwilligen Selbstverpflichtungen durch verbindliches Recht zu ersetzen.**»

Die **französische Menschenrechtsinstitution** CNCDH veröffentlichte schon mehrere Stellungnahmen und betonte in der Erklärung von 2021: «Die **Vielzahl nationaler Gesetze zur Sorgfaltspflicht** [...], gekoppelt mit der Existenz zahlreicher internationaler und regionaler Instrumente in diesem Bereich, verstärkt ebenfalls die **Notwendigkeit, einen gemeinsamen, auf internationaler Ebene festgelegten Rahmen** zu verabschieden.» In der Erklärung von 2024 betonte die CNCDH: «Die **Relevanz und Notwendigkeit** der Verabschiedung eines solchen Instruments wird heute **nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt.**»

3.5 Probleme und Herausforderungen

Zu den Schwierigkeiten des bisherigen Prozesses gehörte die sehr **ungleiche Beteiligung und Aktivität** der geografischen Staatengruppen. Die **Staaten des Nordens** waren zwar gut vertreten, verhielten sich aber lange **sehr passiv**; wichtige Staaten wie Kanada waren nicht dabei, die USA und Japan erst seit der 7. Session. Angesichts dieser Situation riefen am Ende der 7. Session nicht nur verschiedene Staaten des globalen Südens, sondern auch die EU, die USA und Russland nach einer **stärkeren und regional ausgeglicheneren Beteiligung der Staaten** am Verhandlungsprozess.



Seit der 7. Session 2021 verhandeln auch die USA aktiv mit. © FIAN Schweiz

Die **EU** blockierte während der ersten Sessionen und versuchte, den Prozess zum Scheitern zu bringen. Seit einigen Jahren ist hingegen eine neutralere bis ausgesprochen konstruktive Haltung zu erkennen, wobei die EU-Delegation immer noch **kein Verhandlungsmandat** hat.

Es ist paradox, dass **die EU und die Schweiz** dem Prozess zwar «fehlende Zugkraft» oder eine «mangelnde kritische Masse» an teilnehmenden Staaten vorhalten, selbst aber nicht aktiv mit einem Verhandlungsmandat teilnehmen. Diese Staaten **hätten es in der Hand, selbst entscheidend zur Zugkraft und kritischen Masse beizutragen**. Und die Schweiz muss sich bewusst sein, dass sie selbst bezüglich transnationalen Konzernen und Rohstoffhandel **zu den «wichtigsten westlichen Volkswirtschaften» gehört**, deren Abwesenheit der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Nr. [21.3259](#) «UNO-Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte» kritisch hervorhob.

Gewichtige Staaten des globalen Nordens wie **die USA, Grossbritannien und Japan, aber auch die EU sowie die Schweiz** beteiligten sich über die ersten sechs Jahre nicht oder nicht materiell an den Beratungen und Verhandlungen. Erst in der 7. Session kritisierten sie den Abkommenstext konkret oder stellten ihn grundsätzlich in Frage. Dies stellte einen Affront gegenüber all jenen Staaten fast ausschliesslich aus dem globalen Süden dar, die sich über sechs Jahre intensiv an der Ausarbeitung des Abkommens beteiligt hatten. Bei der Zivilgesellschaft löste dies den Eindruck einer **überheblichen, eurozentrischen und spätkolonialistischen Haltung** aus.

Beschämend war in der 6. Session 2020, dass **Brasilien, Russland und China** konsequent darauf hinwirkten, **das Abkommen zu demontieren**, und sich die **westlichen Demokratien mit keinem Wort** dagegen wehrten. Ab der 7. Session 2021 trat eine Trendwende ein mit **zunehmend konstruktiveren Wortmeldungen von EU, Russland, China, Brasilien und der USA**.

Ab der 9. Session 2023 war die neue Tendenz zu beobachten, dass einerseits **kein Staat mehr öffentlich die Ausarbeitung eines Abkommens und die Teilnahme am Prozess ablehnt**, andererseits aber eine **zunehmende** (jedoch noch immer geringe) **Zahl von Staaten auf die Abschwächung und Aufweichung von Inhalten hinarbeitet**.

Leider drohte dem Abkommen 2022 eine **Abschwächung aus dem innersten Kreis** heraus: Der damalige Vorsitzende legte ohne Auftrag und Legitimation eigene **informelle Textvorschläge** vor, die auf eine Abschwächung hinausliefen und von manchen Staaten dezidiert abgelehnt wurden. 2023 legte er dann einen **‘Aktualisierten Entwurf’** mit Änderungen vor, die sich nicht auf die bisherigen Verhandlungen und die intersessionalen Konsultationen abstützten, sondern vom Vorsitzenden nach persönlichem Belieben vorgenommen

wurden. U.a. hatte er alle Hinweise auf das Klima und praktisch alle auf die Umwelt gestrichen. Dies löste anfangs der 9. Session eine lange und heftige Debatte über den legitimen Entwurf aus.

Inhaltlich besteht die grösste Herausforderung weiterhin darin, eine Einigung zum **umstrittenen Thema des Geltungsbereichs** – nur für transnationale oder auch für nationale Unternehmen – herbeizuführen. Die **Verteidigung des Abkommens gegenüber den Abschwächungsbemühungen** verschiedener Staaten wird zu einer der **wichtigsten Aufgaben der demokratischen Staaten** gehören.



Delegierte einer zivilgesellschaftlichen Organisation bei einer mündlichen Erklärung. © FIAN Schweiz

3.6 Chancen und Bedeutung

Seit der 7. Session 2021 zeichnen sich im Prozess **positive und hoffnungsvolle Entwicklungen** ab:

- Die **Anzahl Staaten**, die zumindest den Prozess, teilweise auch Inhalte **unterstützen**, **nimmt zu**, während gleichzeitig die Anzahl ablehnender Staaten abnimmt – und seit 2023 **lehnt kein Staat mehr öffentlich die Ausarbeitung des Abkommens und die Teilnahme am Prozess ab**. Verschiedene gewichtige Staaten haben ihre Position von einer ablehnenden / kritischen Haltung zu einer kritischen / neutralen / unterstützenden Haltung verschoben.
- Die **USA** verhandeln aktiv und teilweise konstruktiv mit.
- Mit **Frankreich und Portugal** stellten sich (auch ohne Verhandlungsmandate) zwei westliche Staaten für die Gruppe der 'Friends of the Chair' zur Verfügung, in der sie die Ausarbeitung des Abkommens aktiv unterstützen und mitkoordinieren werden.
- In ihren Abschlussstatements zur 10. Session 2024 lobten viele Staaten die hervorragende Arbeit des neuen Vorsitzenden und das **effektive Voranschreiten der Verhandlungen** und betonten ihr **starkes Engagement für den Prozess**.

Das Abkommen wird das **erste rechtsverbindliche internationale Instrument im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte** sein. Es wird internationale **Rechtsgleichheit für Betroffene und Unternehmen**, internationale **Wettbewerbsgleichheit** und **Rechtssicherheit für Unternehmen** ermöglichen.

Es gibt den Staaten die Chance, endlich der im UN-Pakt I festgehaltenen **Verpflichtung, die Menschenrechte mittels des Abschlusses von internationalen Übereinkommen zu verwirklichen**, auch im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte nachzukommen. Und es gibt den Staaten die Chance, den von den UNGPs erwarteten 'smart mix' an Massnahmen auf der internationalen und verbindlichen Ebene umzusetzen. Damit wird das Abkommen eine **entscheidende Ergänzung und Stärkung der UNGPs sowie der EU-Richtlinie** für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht darstellen.

Das Abkommen wird rund **400 bilateralen Freihandels-** und rund **3'000 Investitionsschutzabkommen gegenüberstehen**, die den Konzernen zu einer (über)mächtigen Stellung gegenüber den Staaten verhelfen. Es wird zu einem **Ausgleich zwischen Menschenrechten und wirtschaftlichen Rechten** führen und den Staaten wieder zu einer stärkeren Stellung in Menschenrechtsfragen verhelfen.

Es wird die internationale **Zusammenarbeit bei Strafverfolgung und Urteilsdurchsetzung** gegenüber fehlbaren Konzernen und **bei der Wiedergutmachung** für die Opfer erheblich verbessern: Nach der Globalisierung der Wirtschaft kann endlich auch die überfällige **Globalisierung der Justiz** stattfinden. Damit kann das Abkommen das **Ende der weitgehenden Strafflosigkeit für transnationale Konzerne** und der weitgehenden **Rechtlosigkeit der Opfer transnationaler Menschenrechtsbeeinträchtigungen** bewirken.

Aus all diesen Perspektiven **kann die Bedeutung des Abkommens in der internationalen Menschenrechtsarchitektur nicht hoch genug eingeschätzt werden**. Bloss haben dies vor allem Staaten des globalen Nordens – so auch die Schweiz – noch nicht oder kaum erkannt.

Nach dem Inkrafttreten des Abkommens kann es bei Bedarf von der Vertragsstaatenkonferenz weiterentwickelt und mit Zusatzprotokollen ergänzt werden. Damit ist die **Anpassung an neue Erkenntnisse und Entwicklungen** möglich.

Eine Wirkung kann das Abkommen auch über Staaten entfalten, die es zwar nicht ratifizieren, aber in ihren Gesetzgebungen berücksichtigen, wie es bei ILO-Konventionen der Fall war.

3.7 Bisherige Entwicklung in der Schweiz

Der Prozess in der Schweiz wurde in den Jahren **2014 und 2015** mit einem **Briefwechsel zwischen FIAN Schweiz und Bundesrat Didier Burkhalter** initiiert. Der Briefwechsel betraf die Unterstützung der Resolution 26/9 und die aktive Teilnahme der Schweiz in der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe.

In den folgenden Jahren kam die Thematik des Abkommens an einigen **Besprechungen zwischen FIAN und dem EDA** (Abteilung Menschliche Sicherheit) sowie **zwischen FIAN und dem SKMR** (Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft) zur Sprache. Im Auftrag des Bundes erarbeitete das **SKMR** 2018 bis 2021 **vier Analysepapiere** zu den Abkommensentwürfen (s. Kap. 3.4).

Bis 2020 agierten die **zivilgesellschaftlichen Organisationen** als informelle Koalition, koordiniert von FIAN Schweiz. 2018 lancierte die Koalition einen **Aufruf** an die Schweiz im Hinblick auf die 4. Session, unterzeichnet von 11 Organisationen, und 2019 **Erwartungen** an die Schweiz im Hinblick auf die 5. Session, unterzeichnet von 10 Organisationen. 2021 formierten sich die Organisationen unter dem Dach der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz als **Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte**, bestehend aus **Actares, Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien** (bis 2022), **CETIM, Fastenaktion, FIAN Schweiz, Helvetas, human-rights.ch, Pro Natura, RedSoL – Solinetz Zentralamerika** und **Voices**.

Seit 2017 fanden sieben **Mehrparteien-Austausch-Treffen zwischen Bundesverwaltung, Zivilgesellschaft, Rechtswissenschaft (SKMR) und teilweise Privatwirtschaft** statt. Gesprächsgegenstand waren jeweils der Abkommensprozess und der aktuelle Abkommensentwurf, die Vorstellung der aktuellen Analyse des SKMR, die Haltung und vorgesehene Aktivität der Schweiz und der Zivilgesellschaft an der kommenden Session u.a. Die Bundesverwaltung diskutierte inhaltlich wenig mit, äusserte vor allem Zweifel und erklärte jeweils, dass sie inhaltlich keine Position beziehe, an die Positionen des Bundesrats zur Konzernverantwortungsinitiative gebunden sei und die Abstimmung bzw. ein Verhandlungsmandat abgewartet werden müsse. Sie erklärte jeweils auch, dass die Schweiz das Gewicht ausschliesslich auf die Umsetzung der UNGPs und des NAP lege, keine Ressourcen habe und nur als Beobachterin an der Session teilnehmen und (an der 4. und 5. Session) punktuelle Interventionen machen werde.

In den drei bisherigen **Nationalen Aktionsplänen für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)** zeichnete sich eine **befremdliche Entwicklung** ab:

- Im ersten **NAP 2016 - 2019** äusserte sich der Bundesrat in Politikinstrument 37 kritisch zum Abkommen und beschränkte die Aktivitäten darauf, dass die Schweiz den Verhandlungsprozess weiterhin beobachten und ihr Vorgehen mit gleichgesinnten Staaten abstimmen werde.
- Im zweiten **NAP 2020 – 2023** beschrieb der Bundesrat in Massnahme 22 (interessanterweise unter dem Titel «Engagement der Schweiz für die UNO-Leitprinzipien auf multilateraler Ebene») das Abkommen neutral und besagte einmal mehr: «Die Schweiz konzentriert ihre Anstrengungen auf die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien. Sie wird den Prozess weiterhin beobachten und dabei der Kohärenz mit den UNO-Leitprinzipien besondere Aufmerksamkeit beimessen.»
- Der dritte **NAP 2024-2027** schweigt das Abkommen schlicht tot, obwohl nach zehn Jahren Verhandlungen der Abschluss näher gerückt ist. Und dies trotz des Hinweises, dass bei der Evaluation des vorherigen NAPs vier prioritäre Handlungsfelder ermittelt wurden, u.a. die «Berücksichtigung künftiger Handlungsfelder (z.B. [...] Entwicklungen des regulatorischen Umfelds)». Im Entwurf des NAP war immerhin noch die Erteilung eines Verhandlungsmandats zum UN-Abkommen vorgesehen, doch wurde dieser Punkt offensichtlich

fallen gelassen. Es fragt sich, ob der Bund und die bei der Ausarbeitung des NAP konsultierte Wirtschaft Angst vor dem Abkommen haben, statt dieses als Chance für internationale Wettbewerbsgleichheit und international einheitliche Regulierung zu nutzen (s.a. [Mitteilung von FIAN Schweiz](#)).

Von **2015 bis 2025 nahm die Schweiz immerhin an allen elf Sessionen und an intersessionalen Konsultationen teil**. Sie gab jeweils eine Allgemeine Erklärung ab und wies erwartungsgemäss darauf hin, dass sie die Priorität auf die Umsetzung der UNGPs lege und nicht aktiv an den Verhandlungen teilnehmen werde. In der 4. und 5. Session beteiligte sie sich erfreulicherweise doch mit mehreren Interventionen (Fragen und Hinweise meist zum Verhältnis zu den UNGPs), worauf eingeladene Experten teilweise auch reagierten. Nach Russland war sie damit bereits der aktivste europäische Staat.

Das **Parlament** wurde bis 2020 von der Zivilgesellschaft nicht involviert, um negative Wechselwirkungen mit der Konzernverantwortungsinitiative zu vermeiden. Anschliessend fanden folgende Aktivitäten statt:

- In der **Frühjahrsession 2021** reichte Claudia Friedl (SP) im Nationalrat die Interpellation Nr. [21.3259](#) «UNO-Abkommen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte» (mit 15 Mitunterzeichnenden) ein, die vom Bundesrat im Mai beantwortet wurde. Die Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte reagierte darauf mit einer [Stellungnahme](#).
- In der **Sommersession 2021** folgten im Nationalrat die Interpellation Nr. [21.3859](#) «Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in einem Abkommen stärken und erweitern» von Roland Fischer (GLP) mit 12 Mitunterzeichnenden, u.a. von der Mitte-Partei und der FDP, und die Interpellation Nr. [21.3934](#) «Règlementation globale de la responsabilité des entreprises dans le cadre de la convention de l'ONU sur les sociétés transnationales et les droits humains» von Nicolas Walder (GP).
- Im April **2022** beschäftigte sich die **Aussenpolitische Kommission des Nationalrats** vertieft mit dem Abkommen und führte Expertenanhörungen durch. Im Austausch mit Vertretern der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung diskutierte die Kommission insbesondere den Stand der Arbeiten, die Rolle der Schweiz sowie die potenziellen Auswirkungen des Abkommens auf die Wirtschaft (s. [Medienmitteilung](#)).
- In der **Herbstsession 2023** reichten Nationalrätin Claudia Friedl (SP) die [Frage UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten: Wann wird die Schweiz aktiv mitgestalten?](#) und Nationalrat Roland Fischer (GLP) die [Frage UN-Abkommen zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten: Beteiligung an den Verhandlungen gemäss der Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik?](#) in der Fragestunde des Nationalrats ein, die der Bundesrat undifferenziert mit einer identischen Antwort bedachte.
- In der **Herbstsession 2025** reichte Claudia Friedl (SP) zusammen mit 15 Mitunterzeichnenden die Interpellation Nr. [25.4025](#) «UN-Abkommen über transnationale Unternehmen und Menschenrechte» ein.

Nachdem der Bundesrat entschieden hatte, auch für die 7. Session **kein Verhandlungsmandat** zu erteilen, reichte FIAN Schweiz Ende 2021 gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ein **Zugangsgesuch zu amtlichen Dokumenten** ein. Die erhaltenen Dokumente führten zu **brisanten Erkenntnissen**:

- Die relevanten Stellen der Bundesverwaltung aus drei Departementen (EDA, WBF, EJPD) bereiteten im Herbst 2021 tatsächlich die **Einholung eines Verhandlungsmandats** beim Bundesrat vor. Doch die Übermittlung des Antrags an Bundesrat Ignazio Cassis wurde von höchster Stelle – vom stellvertretenden Generalsekretär und von der Staatssekretärin des EDA – **gestoppt**.
- Das Generalsekretariat ordnete stattdessen an, dass die Schweiz «die **gleiche Strategie wie die anderen westlichen Staaten** verfolgen soll, d.h. sie soll die Diskussionen wie bislang weiterverfolgen, **ohne sich formell im Verhandlungsprozess einzubringen**».
- Der Gesamtbundesrat wurde bereits 2018 und 2019 anhand von Informationsnotizen über den Fortgang der Verhandlungen informiert.

Die im Mandatsantrag formulierte inhaltliche **Position der Schweiz** lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

- **Bevorzugung nicht-verbindlicher Instrumente**; Bevorzugung der Umsetzung der UN-Leitprinzipien und der OECD-Instrumente anstelle des Abkommens
- **Bevorzugung eines konsensorientierten Ansatzes**, mit Anerkennung vom Privatsektor
- inhaltliche Beurteilung des Abkommensentwurfs: Viele **rechtliche Elemente** bleiben **unklar**, sind **umstritten** und würden der **Schweizerischen Rechtsordnung widersprechen**
- **Schwerpunkte für die Verhandlungen**:
 - Sicherstellung der Übereinstimmung mit den UN-Leitprinzipien und den OECD-Instrumenten
 - Sicherstellung der Widerspruchsfreiheit zum Schweizerischen Recht
 - Vermeidung von Haftung
 - Vertretung der Interessen der Schweiz

Um die – bei Bedarf schnelle – Erteilung eines Verhandlungsmandats zu unterstützen, reichte die Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte im August 2024 der Bundesverwaltung einen **Vorschlag für ein Verhandlungsmandat** ein. Dieser Vorschlag ist im Wesentlichen immer noch gültig.

Leider kam die Bundesverwaltung sowohl vor der 9. Session 2023 als auch der 10. Session 2024 zum Schluss, dass nicht genügend neue Elemente bestünden, um erneut ein Verhandlungsmandat beim Bundesrat zu beantragen.

Als Reaktion auf die enttäuschende Stellungnahme des Bundesrats zur Interpellation [Nr. 25.4025](#) veröffentlichte die Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte im Februar 2026 den **Offenen Brief «UNO-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten: Das Desinteresse und die Passivität der Schweiz sind nicht länger tolerierbar»** an den Bundesrat.

3.8 Bisherige Entwicklung in der EU

Ursprünglich **wehrte sich die EU vehement** gegen die Einleitung des Prozesses. 2014 stimmten alle im Menschenrechtsrat vertretenen EU-Mitgliedstaaten gegen die Resolution zur Einsetzung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe. Die EU verhielt sich in den ersten Jahren denn auch verdeckt bis offen **obstruktiv** und knüpfte ihre Teilnahme an eigentlich unerfüllbare «Parameter». Ihre wichtigste Forderung, den Einschluss auch nationaler Unternehmen in das Abkommen, wurde zwar mit dem ersten revidierten Abkommensentwurf von 2019 erfüllt, aber trotzdem nahm sie seither immer noch **nicht auf der Basis eines Verhandlungsmandats** teil. Immerhin beteiligte sie sich ab 2017 inhaltlich konkret und **seit 2021 auch konstruktiv** an den Verhandlungen.

In der EU herrscht die schwierige Situation, dass sehr unterschiedliche Haltungen bestehen, die EU jedoch mit einer Stimme spricht und dadurch konstruktive Stimmen lange Zeit unterdrückte. Aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Europäischem Auswärtigem Dienst und **den Mitgliedstaaten** ist es letzteren an den Sessionen **grundsätzlich nicht erlaubt, sich inhaltlich zum Abkommen zu äussern**. Bereits für die 6. Session 2020 hatten sich **manche EU-Mitgliedsstaaten**, darunter Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, die Niederlande, Österreich, Polen und Spanien **eine aktivere Beteiligung der EU gewünscht**.

Das EU-Parlament forderte in der [Entschliessung](#) vom 10. März 2021 an die EU-Kommission: «Das Europäische Parlament, [...] in der Erwägung, dass **die Union und die Mitgliedstaaten die laufenden Verhandlungen zur Schaffung eines rechtsverbindlichen Instruments** der Vereinten Nationen für transnationale Konzerne und andere Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte **unterstützen und sich daran beteiligen sollten**, [...] fordert die Kommission auf, ein **Verhandlungsmandat für die Europäische Union** vorzuschlagen, damit sie sich konstruktiv an der Aushandlung eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments [...] beteiligen kann».

Im Februar 2023 verkündete der **Rat der EU**⁷ in den [Schlussfolgerungen des Rates zu den Prioritäten der EU in den UN-Menschenrechtsgremien 2023](#): «Die EU wird [...] sich aktiv in die Beratungen der UN über ein rechtsverbindliches Instrument für Wirtschaft und Menschenrechte einbringen».

Bezugnehmend darauf verabschiedete das Europäische Parlament im Januar 2024 eine weitere [Entschliessung](#), in der es den Rat der EU auffordert, ein **Verhandlungsmandat** zu erteilen. Das Parlament «begrüßt die Zusage des Rates, dass die EU [...] sich aktiv an der OEIGWG beteiligen wird; ist jedoch der Ansicht, dass die **einzige sinnvolle und greifbare Möglichkeit** zur Umsetzung dieser konkreten Zusage in der Annahme eines **EU-Mandats für Verhandlungen** besteht».⁸

Immerhin **unterstützt** die **deutsche Bundesregierung** gemäss [Mitteilung](#) des Bundestags von 2020 den Prozess offiziell. Auch **Frankreich** und **Portugal** sind als 'Friends of the Chair' zu aktiven Unterstützerinnen des Prozesses geworden.

⁷ Der Rat der EU ist das Gremium, in dem die Mitglieder der nationalen Regierungen aller EU-Mitgliedstaaten zusammentreten, um Gesetze zu erlassen und politische Massnahmen zu koordinieren.

⁸ OEIGWG: Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, d.h. die Zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Aushandlung des UN-Abkommens

4 DAS WEITERE VORGEHEN FÜR DIE SCHWEIZ

4.1 Veränderte Ausgangslage

Seit der [Resolution 26/9](#) im UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2014, die die Ausarbeitung des Abkommens in Gang gesetzt hatte, haben sich der **nationale und internationale Kontext erheblich verändert**:

- Der bis zur Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative bestandene **regulatorische Stillstand in der Schweiz** ist seit der 2020 erfolgten Abstimmung **vorbei**.
- In der **EU** trat die **Richtlinie für die unternehmerische Nachhaltigkeits-Sorgfaltspflicht** (EU-CSDDD) 2024 in Kraft und wurde nach einem Revisionsprozess im Februar 2026 erneut verabschiedet – mit supranationaler, verbindlicher Regulierung einschliesslich Aufsichts- und Durchsetzungsmechanismus.
- Der Entwurf des **UN-Abkommens** zu Transnationalen Konzernen und Menschenrechten ist nach 11 Sessionen bis 2025 **weit gediehen**. Der Vorsitzende strebt einen **Verhandlungsabschluss im Jahr 2027** an. Auch die **EU** und die **USA** verhandeln mit, und **Frankreich und Portugal** unterstützen den Prozess als ‘Friends of the Chair’.
- Viele Staaten und UN-Organe beurteilen die bloss **Umsetzung der UNGPs als ungenügend** für einen ausreichenden Menschenrechtsschutz. Das **Abkommen** wird von vielen Staaten als **komplementär zu den UNGPs** anerkannt.

In diesem veränderten Umfeld ist es höchste **Zeit, dass die Schweiz das angemessene Vorgehen für den Schutz der Menschenrechte im wirtschaftlichen Kontext auf internationaler Ebene findet**. Es stehen zwei Optionen zur Diskussion:

- **Weiter wie bisher:** Die Verhandlungen bis zu deren Abschluss bloss beobachten und sich daneben auf die Umsetzung der UNGPs – primär auf der nationalen Ebene – beschränken.
- **Aktiv in die Verhandlungen eintreten:** Das Abkommen auf der Basis eines Verhandlungsmandats ab der 12. Session im Oktober 2026 konstruktiv mitgestalten.

4.2 Option «Weiter wie bisher»

Nach all den bisherigen Ausführungen ist klar, dass diese Option nicht mehr in Frage kommen kann:

- Sie widerspricht den oftmals geäusserten Absichten des Bundesrats (s. Kap. 2.3). Diese bleiben Lippenbekenntnisse.
- Sie widerspricht der völkerrechtlichen Verpflichtung, an der Aushandlung von Abkommen teilzunehmen (s. Kap. 2.5.2).
- Sie erlaubt der Schweiz nicht, das Abkommen mitzugestalten. Vom Abkommen werden transnationale Schweizer Unternehmen betroffen sein, auch wenn es die Schweiz nicht ratifiziert.
- Sie ermöglicht es der Schweiz nicht, ihre menschenrechtlichen Schutzpflichten ausreichend umzusetzen.

4.3 Option «Aktiv in die Verhandlungen eintreten»

Nach all den bisherigen Ausführungen ist ebenso klar, dass vernünftigerweise nur diese Option in Frage kommt:

- Der Bundesrat kann seine vielfach geäusserten Absichten (s. Kap. 2.3) adäquat umsetzen. Für diese stellt das Abkommen das einzige gegenwärtig verfügbare Instrument dar.⁹
- Die Schweiz kann das Abkommen noch mitgestalten. Sie kann dereinst über die Ratifikation und Umsetzung eines Abkommens entscheiden, das sie selbst mitgeprägt hat.
- Die Schweiz erfüllt ihre völkerrechtliche Verpflichtung, an der Aushandlung von Abkommen teilzunehmen (s. Kap. 2.5.2).
- Die Schweiz kann ihre menschenrechtlichen Schutzpflichten ausreichend umsetzen.
- Der Bundesrat nimmt die genuine Staatsaufgabe der Regulierung wahr, anstatt wie bisher bloss auf «Erwartungen» und «Anreize» an die Unternehmen, «Unterstützung» und «Förderung» zu setzen.

⁹ Die – oft als Alternative angesehenen – UNGPs zielen nicht auf Regulierung, internationale Rechtsgleichheit und Wettbewerbsgleichheit ab und klammern unverzichtbare Themen wie Haftung, Strafverfolgung und Sanktionen aus.

- Die Schweiz folgt den Aufrufen von Staaten des globalen Südens, der EU, der USA, Russlands, des Arbeitsgruppenvorsitzenden und von UN-Sonderberichterstattern, dass mehr Staaten aktiv teilnehmen sollen.
- Die Schweiz wahrt ihre Glaubwürdigkeit bezüglich Wirtschaft und Menschenrechten auf internationaler Ebene (bzw. erlangt sie wieder).

Um es in den Worten der Bundesverwaltung im Antrag von 2021 für ein Verhandlungsmandat auszudrücken: «Es liegt jedoch **im Interesse der Schweiz und ihres Wirtschaftsstandorts**, dass die Schweiz an den Diskussionen teilnimmt».

Der Verhandlungseintritt soll auf der Erkenntnis aufbauen,

- dass Menschenrechtsschutz nur im **Verbund aller Ebenen** gelingen kann – von der nationalen (mit einem **Konzernverantwortungsgesetz**) über die kontinentale (mit der **EU-Richtlinie**) bis hin zur globalen Ebene (mit dem **UN-Abkommen**),
- dass das Abkommen u.a. die Umsetzung der internationalen und verbindlichen Dimension des **‘smart mix’ gemäss UNGPs** ist,
- dass sich das Abkommen **komplementär zu den UNGPs** verhält und diese allgemein mit Rechtsverbindlichkeit und mit Inhalten ergänzt, die in den UNGPs nicht oder ungenügend behandelt sind,
- dass die **EU-Richtlinie**, mit der die Schweiz gleichziehen dürfte, **Gemeinsamkeiten mit manchen Inhalten des Abkommensentwurfs** aufweist oder darüber hinausgeht.

Bezüglich inhaltlicher Analyse des Abkommensentwurfs kann der Bund **die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) zurate ziehen**. Auch die schweizerische und internationale Zivilgesellschaft stellen Analysen und Empfehlungen bereit.

Und zum Schluss: Nur schon der **politische Anstand gegenüber** den zahlreichen engagierten Staaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus **dem globalen Süden** – der primär von Menschenrechtsbeeinträchtigungen betroffenen Weltgegend – legt eine aktive Teilnahme der Schweiz – als Sitzstaat vieler grosser transnationaler Konzerne und «als einer der global wichtigsten Handels- und Wirtschaftsplätze»¹⁰ – an diesem für den Menschenrechtsschutz entscheidenden Prozess nahe.

- weitere Informationen: [Webpage](#) der Arbeitsgruppe Transnationale Konzerne und Menschenrechte



¹⁰ Brief von Bundesrat Didier Burkhalter an FIAN Schweiz vom 11. Juni 2014